المؤسسة التشريعية فى العالم العربى

الطبعة الأولى ١٩٩٧

تليفون : ٥٦٨٠٩٩٨ - ٥٧٣٢٩٧٦ - ٥٧٣٢٩٣٣ فاكس : ٥٧١١٠٢٠

المؤسسة التشريعية فى العالم العربى

أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب
القاهرة ٢١ : ٢٣ مايو ١٩٩٦

إبتسام سهيل خالد السرجانى محمد محسن الظاهرى
الفاغ بن محمد خالد فياض محمد خالد الأزعر
أمانى مسعود عماد جاد محمد سالمان
أيمن الدسوقى عمار على حسن محمد على أبو ريدة
حارس فرج عمرو هاشم نجلاء محمد نجيب
حنان تمام محمد بشير صفار هانى محمد على

تحرير
د. أحمد الرشيدى

١٩٩٧

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	٧ – ٩
أولا: المؤسسات التشريعية فى دول المغرب العربى	١١ – ٣٩
١ – المؤسسة التشريعية فى ليبيا : تطور البنية والوظائف من الحقبة الملكية إلى الحقبة الجماهيرية **نجلاء محمد نجيب**	١٣ – ٣٩
٢ – المؤسسة التشريعية فى تونس: البحث عن دور **أمانى مسعود**	٤١ – ٦٣
٣ – المؤسسة التشريعية فى الجزائر **محمد سالمان**	٦٥ – ١٠١
٤ – المؤسسة التشريعية فى المغرب **خالد السرجانى**	١٠٣ – ١٢٣
٥ – المؤسسة التشريعية فى موريتانيا فى ضوء دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١ **الفاغ بن محمد ولد الشيبانى**	١٢٥ – ١٥٨
ثانيا: المؤسسات التشريعية فى دول المشرق العربى المتوسطية والأردن	
١ – المؤسسة التشريعية فى سوريا فى عهد الرئيس حافظ الأسد. **خالد فياض**	١٥٩ – ١٨٩
٢ – المؤسسة التشريعية فى لبنان. **عمار على حسن**	١٩١ – ٢١٩
٣ – المؤسسة التشريعية فى الأردن **هانى محمد على اللوبانى**	٢٢١ – ٢٥٦
٤ – المؤسسة التشريعية فى فلسطين **محمد خالد الأزعر**	٢٥٧ – ٣٠٣

ثالثاً، المؤسسات التشريعية فى دول الخليج العربى وشبه الجزيرة العربية.

١ – المؤسسة التشريعية فى العراق. ٣٠٥ – ٣٢٣

عماد جاد

٢ – المؤسسة التشريعية فى الكويت ٣٢٥ – ٤٠٢

محمد بشير صفار

٣ – المجلس الوطنى الاتحاد فى دولة الامارات العربية المتحدة (١٩٧٢–١٩٩٠) ٤٠٣ – ٤٣١

ابتسام سهيل

٤ – المؤسسة التشريعية فى قطر ٤٣٣ – ٤٥٤

حنان تمام

٥ – المؤسسة التشريعية فى البحرين ٤٥٥ – ٤٩٦

حارس فرج

٦ – تجربة مجلس الشورى فى المملكة العربية السعودية ٤٩٧ – ٥٤١

أيمن الدسوقى

٧ – المؤسسة التشريعية فى اليمن ٥٤٣ – ٥٨٢

محمدمحسن الظاهرى

رابعاً: المؤسسة التشريعية فى مصر

١ – المؤسسة التشريعية فى مصر: دراسة فى طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ٥٨٣ – ٦٠٩

عمرو هاشم ربيع

٢ – مجلس الشعب المصرى فى ربع قرن: دراسة الأداء البرلمانى ٦١١ – ٦٤٨

محمد على أبو ريدة

مقدمـــة

فى اطار حرصه المستمر على متابعة القضايا الوطنية والقومية، عقد مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة مؤتمره الرابع للباحثين الشباب خلال الفترة من ٢١-٢٣ مايو ١٩٩٦، وكان الموضوع الذى عرضت له الأوراق المقدمة لهذا المؤتمر- والتى يشملها هذا الكتاب - هو : «المؤسسة التشريعية فى العالم العربى».

والواقع، أن انعقاد مؤتمر الباحثين الشباب بشكل دورى إنما هو سنة حميدة استنها المركز واستهدف من ورائها اتاحة الفرصة لشباب الباحثين فى العلوم السياسية - ومن الأقطار العربية المختلفة - لتنمية مهاراتهم البحثية وتعميقها سواء من خلال ممارسة صناعة البحث العلمى بأنفسهم أو من خلال احتكاكهم المباشر بخبرات من سبقوهم من أجيال الأساتذة والباحثين.

وعلى مدار ثلاثة أيام وعبر ثمان جلسات متواصلة، ناقش المؤتمر سبع عشرة مؤسسة تشريعية- برلمان أو مجلس تشريعى أو مجلس شورى- فى سبع عشرة دولة عربية، أى بما يعادل نحو ٨٥٪ من اجمالى عدد الدول العربية. والواقع، أنه إضافة إلى هذا التمثيل العددى الكبير، فقد حرص المركز على أن يوسع من دائرة المشاركة فى أعماله لشباب الباحثين من دول عربية أخرى غير مصر، إذ أتيحت الفرصة لباحثين من الدول العربية الآتية للمشاركة فى أعمال المؤتمر: الأردن، فلسطين، موريتانيا، الامارات العربية المتحدة، اليمن، كما كان هناك من بين الحضور مشاركون من : السودان، سوريا، الجزائر، ليبيا.

وقد تناولت البحوث المقدمة تحليل المؤسسات التشريعية فى الوطن العربى انطلاقاً من التركيز على المحاور الرئيسية الآتية: بنية المؤسسة التشريعية بمستوياتها المختلفة من ثقافية واجتماعية وسياسية واقتصادية، الاطار القانونى والدستورى الحاكم لهذه المؤسسات، تحليل الأداء التشريعى والسياسى للوقوف على حقيقة الأسباب الكامنة وراء عدم فعالية هذه المؤسسات.

والواقع، أن الأفكار الأساسية التى تناولتها الأوراق البحثية المقدمة - والتى استغرقت جل المناقشات والحوارات التى جرت خلال أيام المؤتمر الثلاثة- يمكن إيجازها فيما يلى:

١ – فبداية، هناك اجماع يكاد يكون عاماً حول أهمية الموضوع محل الدراسة. فالمؤسسة التشريعية فى أية دولة هى جوهر العملية السياسية، وهى المدخل الحقيقى للارتقاء بالثقافة السياسية لدى المواطنين، والبرلمان فى النهاية هو المعبر عن ضمير الأمة.

وعلى مستوى وطننا العربى، فإن دراسة المؤسسات التشريعية ودورها فى الحياة السياسية هى ولا شك أمر مهم، بالنظر الى ارتباطها بعملية التحول الديمقراطى فى عموم المجتمعات.

٢ – غير أن دراسة هذا الموضوع ليست بالأمر الهين، وخاصة إذا ما قورن بغيره من الموضوعات كدراسة السلطتين التنفيذية والقضائية. والحق، أن هذه الصعوبة إنما تكمن فى الحساسية العالية التى تنطوى عليها دراسة المؤسسة التشريعية، سواء فيما يتعلق بدورها الذى تباشره أو فى علاقتها بالسلطة التنفيذية أو فى طريقة انتخاب أو تعيين أعضائها.

٣ – أن مسألة تقويم الأداء بالنسبة إلى أى مؤسسة تشريعية إنما هى مسألة مهمة، ويجب أن يستند هذا التقويم إلى معايير أو مؤشرات واضحة.

٤ – كذلك، فقد أجمعت الأوراق البحثية المقدمة إلى المؤتمر – والتى يضمها هذا الكتاب بين دفتيه – على حقيقة أن ثمة سمات أساسية تتصف بها المؤسسات التشريعية فى الدول العربية، وذلك بصرف النظر عن التسميات التى قد تطلق على أى واحدة منها. ويأتى فى مقدمة هذه السمات ما يلى:

أ – فأولاً وبصفة عامة، يلاحظ أنه مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف الوضع من حالة إلى حالة أخرى، فإن المؤسسات التشريعية فى الوطن العربى توصف بأن دورها محدود إلى حد كبير أو يكاد يكون غائباً تماماً فى بعض الحالات؛ بل إن بعض هذه المؤسسات لا يعد من قبيل المؤسسات التشريعية الحقيقية. ومع ذلك، وللإنصاف، وكما كشفت عنه بعض الأوراق، فإن ثمة تجارب برلمانية عربية تمثل نماذج جيدة على طريق التطور الديمقراطى فى الوطن العربى. ولعل الحالات الخاصة بمجلس الأمة الكويتى ومجلس النواب اللبنانى ومجلس الشعب المصرى، تعتبر ذوات دلالة كبيرة فى هذا الخصوص.

ب - هناك، كذلك، السمة المتمثلة فى دور التقاليد الدينية والاجتماعية الموروثة، وخاصة فى بعض الدول كالمغرب، اليمن، الأردن، السعودية، فى تشكيل دور المؤسسة التشريعية والتأثير على مستوى أدائها. غير أن التسليم بدور العوامل الموروثة فى هذا الشأن، لا ينفى فى الوقت ذاته حقيقة أن المدخلات الخارجية من عربية ودولية لا ينبغى التقليل من شأنها فيما يتصل بأداء بعض المؤسسات التشريعية فى الوطن العربى.

ج - كما لا يخفى، فى هذا الخصوص أيضاً، تلك السمة المتمثلة فى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فى عموم الدول العربية. ومؤدى ذلك، أن المبدأ المستقر فى الفقه السياسى والدستورى والمعروف بمبدأ «الفصل بين السلطات» لا نكاد نجد له وجوداً حقيقياً فى الكثير من هذه الدول. ولاشك أن بعضاً من الأسباب التى تقف وراء هذه الهيمنة إنما يعزى إلى السلطة التشريعية ذاتها، إذ هى التى تعزف أحياناً عن ممارسة الصلاحيات الدستورية المخولة لها. ومهما يكن من أمر، فإنه نتيجة لهذه الهيمنة أصبحت السلطة التشريعية فى العديد من المجتمعات العربية سلطة عاجزة عن التجاوب وآمال الشعوب وتطلعاتها.

وعلى وجه الإجمال، فإن الأمل يحدونا فى أن تمثل الأعمال الكاملة للمؤتمر الرابع للباحثين الشباب فى موضوع: «المؤسسة التشريعية فى العالم العربى» - والذى نظمه مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة خلال الفترة من ٢١ - ٢٣ مايو ١٩٩٦ - والتى يشملها هذا الكتاب - أن تمثل إضافة وإسهاماً علميين فى حقل دراسة النظم السياسية العربية.

وإنه لا يسعنى فى هذا المقام إلا أن أسجل عظيم شكرى وامتنانى لأستاذتى الكريمة أ. د. نازلى معوض أحمد مدير مركز البحوث والدراسات السياسية التى شرفتنى بأن عهدت إلىّ بمهمة التنسيق لأعمال المؤتمر والاشراف على تحرير هذا الكتاب.

والحمد لله فى الأولى وفى الآخرة،

د. أحمد الرشيدى

أولاً: المؤسسات التشريعية في دول المغرب العربي

(١)

المؤسسة التشريعية فى ليبيا
تطور البنية والوظائف
من الحقبة الملكية إلى الحقبة الجماهيرية

نجلاء محمد نجيب

إذا كان من المتفق عليه أن كل نظام سياسي يتأثر - بدرجة أو بأخرى - بمواريثه التاريخية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بشكل يجد صداه إما فى المؤسسات السياسية أو نوعية المشكلات السياسية والاجتماعية أو طبيعة القيم والأفكار السياسية السائدة.

فإن ثمة ظواهر سياسية يعد الالمام بمسيرة صيرورتها التاريخية أمراً لا مناص منه لفهمها واستيعاب حركتها على نحو جاد، وفى مقدمة تلك الظواهر تقف الظاهرة الديمقراطية باعتبارها عملية تطورية بالأساس، فلا يكاد يعرف التاريخ تجربة ديمقراطية واحدة تجسدت فيها كافة مؤشرات الظاهرة الديمقراطية بدءاً من الحريات العامة (وخاصة حريتى التعبير والتنظيم) ومروراً بإتاحة سبل الوجود الحزبى والتنافس الحزبى لتشكيل هيئات حاكمة منتخبة وانتهاء بإرساء قواعد ثابتة لدوران النخبة السياسية من خلال صندوق اقتراع يعبر عن إرادة الجماهير، لا يكاد يعرف التاريخ تجربة تجسدت فيها كافة هذه المؤشرات فى لحظة تاريخية واحدة أو حتى عبر فترة زمنية تقاس بالشهور لا بالأعوام.

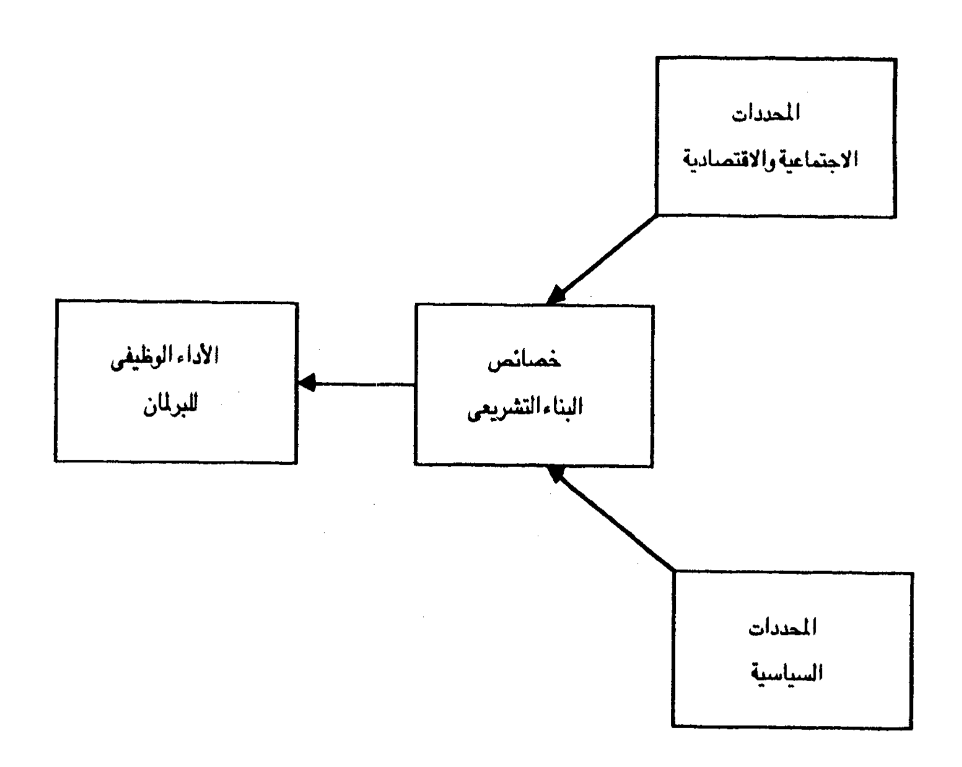
ولعل «مونيوز» كان يقصد مثل تلك الظواهر عندما أشار إلى أنه من الأهمية بمكان أن نتعرف على العناصر الموروثة التى تتعايش مع العناصر الجديدة حتى يتسنى لنا تقويم مدى عمق التغير فى النظام السياسى.(١)

وانطلاقاً من هذا المنظور التطورى تحاول هذه الورقة القاء نظرة على صيرورة المؤسسة التشريعية فى ليبيا منذ حصولها على الاستقلال فى عام ١٩٥١ وحتى الآن، باعتبار أن أحوال تلك المؤسسة تمثل من ناحية مؤشرا على حال وأحوال الظاهرة الديمقراطية فى البلاد بعامة، وتمثل من ناحية أخرى نموذجاً جديداً لتلك الظواهر ذات الحياة التاريخية بكل ما تشمله من عناصر للثبات وعوامل للتغير.

والواقع أن المؤسسة التشريعية فى ليبيا مرت بمرحلتين منذ حصول البلاد على الاستقلال، حيث امتدت المرحلة الأولى طوال سنى العهد الملكى الليبى (١٩٥١-١٩٦٩)، بينما امتدت المرحلة الثانية طوال سنى العهد الجماهيرى الليبى الذى بدأ فى عام ١٩٧٧ ولازال مستمراً حتى الآن.

وبطبيعة الحال فان انتقال تلك المؤسسة من المرحلة الأولى إلى الثانية قد استلزم عبورها لمرحلة انتقالية شهدت بعض ملامح المؤسسة فى المرحلة المنتهية اضافة إلى بعض ملامحها فى المرحلة التالية، وهى المرحلة التى امتدت منذ ثورة الفاتح من سبتمبر ١٩٦٩ وانتهت باعلان سلطة الشعب عام ١٩٧٧ .

وعلى هذا فسيتم تناول المؤسسة التشريعية الليبية فى كلا المرحلتين المشار إليهما من خلال احد النماذج النظرية الذى يحاول ربط مخرجات المؤسسة التشريعية (أدائها لوظائفها) بالخصائص البنائية لتلك المؤسسة ثم بتلك العوامل السياسية والاجتماعية – الاقتصادية التى تشكل بيئة النظام التشريعى ككل (انظر الشكل أ) .



(شكل أ)
نموذج تصورى للعلاقة بين المتغيرات الاجتماعية والسياسية
والسمات البنيوية والأداء الوظيفى للبرلمان

تقوم فكرة هذا النموذج على أساس أن ثمة عوامل سياسية (فى مقدمتها طبيعة الدولة من حيث كونها بسيطة أو اتحادية وأحكامها الدستورية إن وجدت ونظامها الحزبى إن وجد وطبيعة العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية فيها)، تتفاعل مع عوامل أخرى اجتماعية – اقتصادية (أبرزها مدى انتشار التعليم وأدوات الاتصال والانقسامات الدينية والقبلية والتركيب الطبقى للمجتمع ومدى سيطرة جهاز الدولة على النشاط الاقتصادى الذى يرتبط بمدى أولية هذا الاقتصاد...).

حيث ينتج عن تفاعلهما بنية تشريعية تشكل إلى حد كبير انعكاساً لجدلية التفاعلات بين تلك المتغيرات مجتمعة، ثم ما تلبث تلك البنية ومن وراءها نوعى المحددات المشار إليهما فى التحكم إلى حد كبير فى أداء البرلمان لوظائفه ولاسيما الوظائف الأربع الكبرى التى تتمثل فى التشريع أو صنع القاعدة القانونية والرقابة على السلطة التنفيذية والتعبير عن المصالح والتنشئة السياسية.(٢)

وعلى هذا فستنقسم تلك الورقة إلى مبحثين: يركز أولهما على اعمال هذا النموذج لمحاولة تحليل محددات وبنية ووظائف المؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية، ويحاول ثانيهما اعمال نفس المنهج بالتطبيق على المؤسسة التشريعية فى الجماهيرية مع إشارة سريعة للمرحلة الانتقالية التى مرت بها تلك المؤسسة، فى حين تختص الخاتمة بابراز عناصر الثبات وعوامل التغير التى صاحبت تلك المؤسسة منذ الاستقلال وحتى الآن. مع الإشارة إلى دلالة ذلك على مدى التقدم أو التراجع فى المسيرة الديمقراطية لليبيا منذ الاستقلال.

المبحث الأول

المؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية

عاشت ليبيا فى كنف السلطنة العثمانية إلى أن وقعت فريسة للاستعمار الايطالى فى عام ١٩١١، وطوال مدة هذا الاحتلال الذى امتد حتى عام ١٩٤٣ كانت ايطاليا حريصة

على وجود قدر ما من الحياة التمثيلية فى ليبيا بشكل يضمن لها حسن ادارة تلك المستعمرة، ومن هنا جاء تشكيل المجلس التمثيلى لبرقة الذى ضم ٦٠ عضواً لا يمثل الايطاليين من بينهم إلا أقلية وكذلك المجلس التمثيلى لطرابلس.

والواقع أنه بعد انتقال السيطرة على ليبيا إلى أيدى الحلفاء عند هزيمة ايطاليا فى الحرب العالمية الثانية وخضوع طرابلس وبرقة للادارة العسكرية البريطانية وفزان لادارة حكومة فرنسا الحرة، فان الوضع لم يختلف كثيراً حيث كانت الدولتان حريصتان على نفس النهج (الادارة من خلال اتاحة فرص التمثيل للسكان الوطنيين)، الأمر الذى ترجمه ظهور عدد من المجالس الادارية ذات الاختصاص الداخلى فى المناطق الثلاث.

والجدير بالتسجيل حول طبيعة الظاهرة التمثيلية فى تلك المرحلة هو الإشارة إلى تشابهها مع نمط الادارة الاستعمارية فى كثير من بلدان العالم الثالث فى تلك المرحلة بعامة والذى كان يقوم على الاعتماد وبصفة أساسية على قيادات تقليدية ترتكز على شرعية قبلية أو دينية أو كلاهما بهدف ضمان أمن السلطة المحتلة فى البلاد المستعمرة بغض النظر عن السعى لإحداث أى قدر من التنمية السياسية والمؤسسية فى تلك الدول.

ومن هنا فلا يجوز النظر بكبير اعتبار إلى التجربة التمثيلية الليبية قبل الاستقلال وكذلك إلى التجربة الحزبية التى لم تستمر – اضافة إلى هشاشتها – أكثر من خمس سنوات هى السابقة مباشرة على حصول ليبيا على الاستقلال.(٣)

أولاً: المحددات:

١- المحددات الاجتماعية - الاقتصادية للمؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية:

تمثلت أبرز هذه المحددات فيما يلى:

أ- تجذر الولاءات القبلية- الدينية:

حيث مثلت العلاقات القبلية أساساً محورياً ان لم يكن وحيداً للعلاقات الاجتماعية فى المجتمع الليبى خاصة فى بنيته الزراعية ما قبل البترولية، حيث كانت القبيلة هى المالك

لوسائل الانتاج الأساسية (الأرض والماء)، كما تحكمت فى النشاطات الاقتصادية الأخرى التجارية والخدمية علاقات أسرية شبه اقطاعية.

وقد ساعد على استمرار هذا الوضع تدنى ان لم يكن تلاشى النشاط الصناعى بما يؤدى اليه من تمركز عمالى وبلورة طبقة وسطى، الأمر الذى كان يمكن أن يشكل - حال حدوثه- نواة لقيام تنظيمات ثانوية بديلة للقبيلة.

إلا أن القبيلة بمفردها كانت كفيلة بتحويل الحياة السياسية فى ليبيا إلى صراع مستمر، نظراً لتعدد القبائل الليبية وعدم امتياز احدها بالسيطرة على الأخريات بحكم العدد أو الموارد، ومن هنا كانت الحاجة للدين وبالتحديد لحركة دينية، تجسدت فى الحركة السنوسية، تستطيع تحقيق شرعية شبه ثيوقراطية تكفل للنظام الاستمرار دون المساس بالأساس القبلى لقيامه.

ب- ضآلة وتخلف العنصر البشرى:

فالمساحة الشاسعة لليبيا لم يكن يسكنها لدى الاستقلال الا ما يتجاوز المليون نسمة بقليل، والاخطر من ذلك أن نسبة الأمية بين هؤلاء كانت حوالى ٩٠٪، دون أن يعنى ذلك بطبيعة الحال أن تلك الأقلية المتعلمة تميزت فى تلك المرحلة بالحصول على الدرجات العلمية العليا أو امتلاك الخبرة الفنية اللازمة لاحداث تنمية وطنية، فضلاً عن تخلف شديد فى درجة وعى المجتمع بمجريات الأمور محلياً وإقليمياً ودولياً نتيجة التخلف الشديد فى وسائل الاتصال آنذاك.(٤)

جـ- أولية الاقتصاد وانكشافه على الخارج وتأثيره على توزيع الدخول:

حيث انتقل الاقتصاد الليبى من اعتماد شبه كامل على النشاط الزراعى- الذى استأثر بـ ٨٠٪ من القوى العاملة الليبية فى الفترة من ١٩٥١-١٩٦١- إلى مرحلة الاعتماد الكامل على انتاج وتصدير البترول الخام. والواقع أن هذه الوضعية المتخلفة للاقتصاد الليبى ارتبطت بظاهرتين على درجة عالية من الخطورة: الأولى تمثلت فى النفوذ الاجنبى المتعاظم على هذا الاقتصاد، وعلى سبيل المثال فان أجود الأراضى الزراعية فى ليبيا ظلت طوال العقد الأول التالى للاستقلال حكراً على المستوطنين الايطاليين، فضلاً عن أن العون الخارجى - ولاسيما الامريكى والبريطانى - كان يمثل

٤٠٪ من مجموع الدخل القومى الليبى طوال نفس هذا العقد، أما الظاهرة الثانية فتتعلق بالطفرة التى أحدثتها عوائد تصدير البترول على مستوى متوسط دخل الفرد الليبى الذى ارتفع بفضلها من ٥٠ دولاراً قبل عام ١٩٦١ إلى ١٠١٨ دولارا عام ١٩٦٧، والتى اقترنت بعدم العدالة والاجحاف فى توزيع الدخول، وعلى سبيل المثال تشير إحدى الدراسات إلى أن متوسط دخل الفرد من القوى العاملة الليبية التى استمرت تعمل فى القطاع الزراعى طوال سنى الستينات (٧٠٪ من القوى العاملة الليبية آنذاك) لم يتجاوز ٤٥ دولاراً سنوياً رغم هذه الطفرة الهائلة فى العوائد التى يمكن القول أن الـ ١٠٪ من السكان التى مثلت رؤوس التجمعات القبلية – الدينية هى التى استأثرت بها بالأساس.(٥)

٢- المحددات السياسية- للمؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية:

أ- الطبيعة الاتحادية للنظام:

فقد أقام الدستور الليبى الصادر فى السابع من أكتوبر عام ١٩٥١ دولة مركبة أخذت الشكل الاتحادى الفيدرالى، حيث ضمت البلاد ثلاث ولايات هى طرابلس وبرقة وفزان، ولكل منها حكومته المحلية ومجلسه التشريعى المحلى، فى حين تحدد شكل الحكم المركزى باعتباره ملكياً وراثياً برلمانياً.

ومن الأمور ذات الدلالة فى هذا الخصوص هو أن هذا الدستور عندما تعرض لتوزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات عمد إلى ذلك الأسلوب الذى ينص على حصر اختصاصات الحكومة المركزية وتلك الاختصاصات التى تمارس على نحو مركزى – محلى مشترك باعتبار أن السكوت عن ذكر أى اختصاص آخر يعنى ضمناً دخوله ضمن صلاحيات الحكومات المحلية(٦)، وبالرغم من أن هذا الأسلوب لا يتبع الا من قبل تلك الدساتير التى ترمى إلى تغليب سلطات الحكومات المحلية على السلطة المركزية، الا أن اتباع هذا الأسلوب من قبل الدستور الليبى قد أدى إلى النتيجة العكسية تماماً، نتيجة للتضخم الشديد الذى حواه هذا الدستور فيما يتعلق بكم ونوعية الاختصاصات ذات الطبيعة المركزية.

ب- موقع السيادة فى الدولة:

فالدستور الملكى الليبى لم يتبن نظرية سيادة الشعب باعتباره مستودعاً للسيادة، بل جعل مصدر تلك السيادة إلهياً لتبرير ممارستها بالشكل الذى تريده القيادة السياسية دون

أن تكون موضعاً للمساءلة القانونية، اذ أوضحت المادة ٤٠ من الدستور أن السيادة لله وهى بارادته وديعة للأمة، ثم جاءت المادة ٤٤ لتنقل هذه الوديعة الالهية من يد الأمة إلى يد شخص طبيعى هو الملك ثم لأولاده من بعده، ولو تذكرنا السمة الدينية التى يتمتع بها الملك استناداً إلى كونه رأس السنوسية لاتضح القصد من طبيعة هذا الموقع للسيادة، ألا وهو اضفاء طابع ثيوقراطى على الحكم.(٧)

جـ- خلو المجال السياسى من التنظيمات السياسية الثانوية:

فمن الأمور ذات الدلالة أن يوم الرابع والعشرين من ديسمبر عام ١٩٥١ الذى حصلت فيه ليبيا على استقلالها هو نفس اليوم الذى تقرر فيه حل الأحزاب السياسية الليبية وحظر كافة التنظيمات السياسية، وقد استمر هذا الوضع طوال العهد الملكى الليبى، ومما يزيد من مغزى هذه الحقيقة، الاشارة إلى أن تلك الأحزاب لم تكن قادرة على التعبير عن مصالح الجماهير الليبية بسبب المحتوى الاجتماعى الطبقى الذى اتسمت به قيادتها حيث سيطرت عليها مجموعات من ابناء الأسر المدينية المعروفة وبعض مشايخ القبائل، مما يعنى أن بنيتها لم تتجاوز بنية نظام الحكم نفسه وبالتالى فقد عجزت عن تقديم برامج اجتماعية لمصلحة الغالبية العظمى من المواطنين مما افقدها الدعم الشعبى اللازم لاستمرارها.(٨)

ثانياً: بنية المؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية:

أخذ الدستور الملكى الليبى بنظام المجلسين اذ تكون مجلس الأمة (البرلمان) من مجلس أعلى يدعى مجلس الشيوخ وأخر يدعى مجلس النواب.

وقد ساوى المشرع بين المجلسين فى الاختصاص كقاعدة عامة عدا ما كان منها متعلقاً بالأمور المالية وبالمسئولية الوزارية، اذ خُص مجلس النواب بهما.

أ- مجلس الشيوخ:

جاء هذ المجلس كانعكاس للطبيعة الفيدرالية للدولة اذ مُثلت فيه الولايات الثلاث بعدد متساوٍ من الأعضاء بغض النظر عن احجامها السكانية، حيث ضم المجلس اربعا وعشرين عضواً بواقع ثمانية أعضاء عن كل ولاية، وكان طبيعياً نظراً للمكانة القبلية والدينية

والدستورية للملك أن يكون له حق تعيين نصف هؤلاء الأعضاء، على أن ينتخب النصف الآخر من قبل المجالس التشريعية للولايات.

وعندما زادت مقاعد هذا المجلس إلى اثنين واربعين مقعداً استناداً إلى التعديل الدستورى لعام ١٩٦٣ (الذى أحال ليبيا الى دولة بسيطة وألغى كافة مظاهر الفيدرالية من البلاد) . أصبح من حق الملك تعيين كافة أعضاء المجلس مع تسميته لرئيسه والوكيلين.

ب- مجلس النواب:

مثل هذا المجلس الجسد التمثيلى للشعب الليبى بواقع ممثل واحد لكل عشرين الف مواطن أو عن كل جزء من هذا العدد يجاوز نصفه، كما نص الدستور على حد أدنى لتمثيل الولايات بغض النظر عن عدد سكانها، اذ يجب الا يقل عدد ممثلى كل ولاية عن خمسة أعضاء، أما انتخاب الأعضاء فكان يتم استناداً إلى قانون فيدرالى يجعل الانتخاب مباشراً و سرياً وغير اجبارى، وان كان ليس عاماً (باعتباره كان مقصوراً على الذكور) .

وكان من أهم الشروط التى حددها هذا القانون لكى تتوفر فى المرشح لعضوية هذا المجلس ألا يكون من أفراد العائلة الحاكمة وأن يكون قادراً على القراءة والكتابة باللغة العربية.

وكانت عضوية المجلس أربع سنوات يقوم فى مستهلها أعضاؤه بانتخاب رئيس ووكيلين للمجلس.

وحيال هذا المجلس تمتع الملك بحق حله متى أراد، على أن يدعو لانتخابات برلمانية جديدة فى غضون ثلاثة أشهر من صدور قرا الحل.(٩)

ثالثاً: وظائف المؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية:

١- وضع القاعدة القانونية (التشريع) :

نصت المادة ٤١ من الدستور على اشتراك طرفين فى تولى هذه السلطة هما الملك ومجلس الأمة، حيث حاز الملك الصلاحيات التشريعية التالية:

أ- حق اقتراح مشروعات القوانين وفقاً للمادة ١٣٨ من الدستور.

ب- حق التصديق على القوانين وفقاً للمواد ٦٢ و١٣٥ و١٣٦ و١٩٨ و١٩٩ من الدستور.

جـ- حق الايقاف المؤقت لمشروعات القوانين.

د- اصدار القوانين وفقاً للمادتين ٤١ و٦٢ من الدستور.

هـ- اصدار مراسيم لها قوة القانون أثناء غياب مجلس الأمة.(١٠)

والواقع أن الوظيفة المعروفة بالمبادرة التشريعية (أى اقتراح مشروعات القوانين) كانت حكراً - بالفعل لا ينص الدستور - طوال تلك المدة على الحكومة والملك فحسب، ولما كان الدستور قد نص على تقديم مشروع أى قانون (عدا المشروعات والقوانين المالية) إلى اى من المجلسين أولاً فقد عمد كل من الملك والحكومة إلى الاستفادة من هذا النص من خلال تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس الشيوخ أولاً الذى كانت موافقته مضمونة نظراً لبنيته السابق ذكرها، الأمر الذى كان يشكل عنصر ضغط على أعضاء مجلس النواب للموافقة على المشروع باعتباره مرضياً عنه من قبل الملك والوزراء والشيوخ.

٢- الرقابة على السلطة التنفيذية:

جعل الدستور هذه الوظيفة حكراً على مجلس النواب فحسب، اذ قررت المادة ٨٦ مسئولية الوزراء فردياً وتضامنياً امامه، فضلاً عن تأكيد حق النواب فى تقديم الأسئلة وطلبات المناقشة العامة لأعضاء الحكومة وصولاً إلى تمتع المجلس بحق حجب الثقة عن أحد أو كل أعضاء الوزارة، الأمر الذى مورس مرة واحدة طوال العهد الملكى.(١١)

٣- التعبير عن المصالح والتنشئة السياسية:

ليست هناك معلومات احصائية عن التشكيلات البرلمانية فى ليبيا الملكية من حيث توزيع الأعضاء وفقاً للانتماء القبلى أو الطبقى أو الأساس التعليمى أو المراحل العمرية... وكل ما تشير إليه المصادر فى هذا الإطار هو سيطرة ابناء العائلة السنوسية الحاكمة شبه

الكاملة على مقاعد مجلس الشيوخ لاسيما بعد التعديل الدستورى لعام ١٩٦٣ المشار إليه، فضلاً عن سيطرة الزعامات التقليدية القبلية ورجال الأعمال على مقاعد مجلس النواب.

وبطبيعة الحال فان غياب الأحزاب السياسية وكافة تنظيمات المجتمع المدنى، فضلاً عن تدهور وسائل الاعلام، قد حال دون اداء وظيفة التنشئة السياسية على نحو فعال، باستثناء تأثير مناهج التعليم المصرية التى درست فى ليبيا بعد ثورة يوليو وبواسطة مدرسين مصريين أيضاً والتى كرست البعد القومى العربى فى الأقلية الليبية المتعلمة.(١٢)

رابعاً: فعالية المؤسسة التشريعية فى ليبيا الملكية:

كان مجلس النواب الليبى – على نحو خاص – يحوز كما اتضح من الناحية الدستورية صلاحيات يمكن أن تجعل منه مركز قوياً للسلطة، الا أن الصلاحيات التشريعية الكبيرة التى حازها الملك كترجمة لمكانته الدينية والقبلية إضافة إلى طبيعة الأعضاء الذين ضمهم المجلس بشكل يعكس التركيبين القبلى والطبقى للمجتمع الليبى فى تلك الفترة، قد جعلا قيام هذه المؤسسة ببلورة ونقل مطالب المواطنين ومحاسبة السلطة التنفيذية أمراً غير وارد، فالنائب قد ضمن مقعده بسبب طبيعة الولاء الأولى لا الشعبى الاختيارى، وبالتالى لم يكن يخشى قيام مناوئين له قادرين على مقارعته فى انتخابات قادمة بسبب انعدام التنظيمات السياسية القادرة على تجنيد وحشد الجماهير وراءهم، ومن هنا نجد أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لم تكتنفها مصاعب تذكر، بل كان مجلس النواب خاضعاً باستمرار لمجلس الوزراء الخاضع بدوره للقصر الذى كان قابضاً بإحكام على كافة خيوط العملية السياسية: القبلية والدينية والدستورية، ومن هنا يعزو البعض الصعوبات التى واجهت بعض الحكومات الليبية فى ذلك الوقت – مثل حالة حجب الثقة المشار إليها – إلى عدم رضاء الملك عنها، لا إلى محاسبة البرلمان لها عن ادائها، حيث كان البرلمان الملكى الليبى – فضلاً عن قزميته مقارنة بدور الملك – مكبلاً بالعديد من القيود الدستورية والمرسومية التى تقيد حركته الرقابية.

ومن الأمثلة ذات الدلالة فى هذا الإطار تلك القيود التى أسميت ضمانات لتقليص قدرة المجلس على حجب الثقة عن الحكومة أو أحد أعضائها، والتى كان من بينها ألا يتم حجب الثقة إلا بموافقة أغلبية مجموع أعضاء مجلس النواب لا الأغلبية المطلقة للأعضاء حاضرى جلسة مناقشة طلب الحجب.

المبحث الثانى

المؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية

يفسر الدكتور زاهى المغيربى سقوط النظام الملكى فى ليبيا من خلال مقولات فكرة التحديث، معتبراً أن تفاعل مجموعة من المتغيرات الداخلية (على رأسها الطفرة البترولية الهائلة) ومجموعة أخرى من المتغيرات الخارجية (على رأسها بروز قيادة الحركة القومية العربية فى الجوار الشرقى لليبيا ومناهضتها للأنظمة الرجعية وتأثيرها على عملية التنشئة السياسية) قد أدى إلى زيادة التعليم بين صفوف الشعب الليبى وتطلع أفراده إلى قنوات للمشاركة فى العملية السياسية، وعندما وجدت هذه التطلعات أن كافة التنظيمات التى يمكن أن تستوعب مطالبها السياسية (نقابات العمال، الأحزاب السياسية، اتحادات الطلبة...) ممنوعة بحكم القانون لم يكن من سبيل أمامها سوى التغيير من خلال الثورة التى لم يكن قادراً عليها الا عناصر الجيش الليبى ومن هنا كانت ثورة الفاتح من سبتمبر ١٩٦٩.(١٣)

ثم ما لبث الضباط الاثنا عشر الذين شكلوا مجلس قيادة تلك الثورة أن أصدروا بعد مائة يوم من قيامها إعلاناً دستورياً مقتضباً، كان أهم ما تضمنه:

- إلغاء نظام الحكم الملكى واستبداله بنظام حكم جمهورى.
- الغاء الدستور الملكى الليبى الصادر عام ١٩٥١ وتعديلاته وكل ما يترتب عليه من آثار (مادة ٣٣ من الاعلان).
- ثم جاءت المادة ١٨ لتحاول رسم الملامح العامة للنظام الجديد قائلة:

«مجلس قيادة الثورة هو أعلى سلطة فى الجمهورية العربية الليبية ويباشر أعمال السيادة العليا والتشريع ووضع السياسة العامة للدولة نيابة عن الشعب، وله بهذه الصفة أن يتخذ كافة التدابير التى يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها، وتكون هذه التدابير فى صورة اعلانات دستورية أو قوانين أو أوامر أو قرارات، ولا يجوز الطعن فيما يتخذه مجلس قيادة الثورة من تدابير أمام أى جهة».(١٤)

والواقع أنه سرعان ما كشفت الشهور التالية للثورة أن هذا الكيان الجديد الذى أصبح محطاً للسيادة موئلاً للتشريع لم يكن هيئة جماعية بقدر ما كان أداة فى يد قائده معمر القذافى، فكان أن جعلت السلطة التنفيذية حكراً عليه من ناحية وعلى مجلس الوزراء من ناحية أخرى (الذى يتشكل بقرار من مجلس قيادة الثورة الذى سيطر عليه القذافى، ثم كان أن قرر العقيد الاستحواذ على منصب رئيس مجلس الوزراء إلى جانب رئاسة مجلس قيادة الثورة (فى يناير ١٩٧٠)، إلى جانب ما تشير إليه شهادات أعضاء مجلس قيادة الثورة من أن العقيد اعتاد اتخاذ القرارات فى المجلس دون أخذ رأيهم متعللاً بأنهم «لا يفهمون» وأنه كان يعاملهم «كإمعات» ويلغى ما يتخذونه من قرارات فى حدود اختصاصاتهم مما قلل من قيمتهم وسط الرأى العام ووسط الموظفين الذين يعملون معهم، ومن هنا لم يكن غريباً أن تمر أحياناً سنوات دون أن ينعقد المجلس على الإطلاق ولم يكن غريباً أيضاً أن ينتهى الحال بأعضاء المجلس إلى التصفية الجسدية لاثنين منهم ووضع اثنين آخرين تحت الإقامة الجبرية ونفى الخامس وتهميش دور الستة الآخرين إلى أقصى درجة.(١٥)

ومن هنا يمكن القول أن الدور المتعاظم لقائد الدولة فى ليبيا لم ينته بقيام الثورة، بل ازداد نموه، اذ أصبحت العملية التشريعية حكراً على مجلس غير تمثيلى يتحكم فيه فرد واحد، كما أصبحت المبادرة التشريعية حكراً على مجلس وزراء يرأسه نفس هذا القائد، الأمر الذى جعل التغيير الأساسى الأول الذى أحدثته الثورة يتعلق بشكل نظام الحكم لا بمضمونه، أما التغير الأساسى الثانى فقد تعلق باستحداث تنظيم سياسى هو الاتحاد الاشتراكى العربى، الذى استلهم من التجربة المصرية، وكان يهدف بالأساس إلى استيعاب مطالب المشاركة التى أحدثتها بعض مظاهر التحديث التى شهدتها ليبيا أواخر العهد السنوسى وهو التنظيم الذى نشأ شكلياً معدوم الفعالية واستمر هكذا إلى أن ألغى فى عام ١٩٧٧ مع نهاية تلك الحقبة الانتقالية فى حياة ليبيا السياسية، حيث بدأت آنذاك الثورة الشعبية الجماهيرية التى عاشت المؤسسة التشريعية الليبية فى ظلها متمتعة بمحددات وبنية ووظائف متميزة.

أولاً: المحددات:

١- المحددات الاجتماعية - الاقتصادية للمؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية:

أ- التطور النسبى فى مستوى الوعى العام:

فقد استمرت أعداد المتعلمين الليبيين فى الزيادة منذ بداية تصدير النفط الليبى فى مستهل الستينيات بصورة لم تتوقف حتى الآن، وفى هذا الإطار يمكن الإشارة إلى زيادة عدد الطلاب فى مرحلة التعليم الأساسى من حوالى ٣٤٧ ألفاً فى عام ١٩٦٩-١٩٧٠ إلى حوالى ٧٤٧ ألفاً فى عام ١٩٧٧-١٩٧٨ ثم إلى حوالى مليون وربع المليون طالب فى عام ١٩٩٢-١٩٩٣، كما زاد عدد طلاب التعليم الجامعى من حوالى ٣٦ ألف عام ١٩٦٩-١٩٧٠ إلى قرابة ١٠١ ألف عام ١٩٩٢-١٩٩٣.[١٦]

وإلى جانب هذا زاد تعرض المواطن الليبى للمواد الاعلامية المحلية والاقليمية والدولية خلال تلك الفترة.

وقد أدى النمو النسبى لوعى المواطن الليبى نتيجة هذين التطورين إلى نتيجة هامة، تمثلت فى تخلخل ووهن المؤسسة القبلية نتيجة سعى المواطنين - كتعبير عن آمالهم فى المشاركة السياسية- للانضواء تحت تنظيمات اجتماعية أكثر حداثة (كالروابط المهنية والاتحادات الطلابية...) أو تنظيمات سياسية أكثر تطوراً (كالاتحاد الاشتراكى العربى ثم المؤتمرات الشعبية).

ب- طبيعة التنظيم الاقتصادى:

فقد عمدت الثورة منذ قيامها إلى تغليب دور القطاع العام المملوك والمدار بواسطة الحكومة على القطاع الخاص، حيث استأثر الأول بـ ٨٦٪ من حجم الاستثمار الكلى خلال الفترة من ١٩٧٣-١٩٩٠ فى مقابل ١٠ ٪ فقط للقطاع الخاص خلال هذه الفترة.

وفى اطار هذا التغليب استأثر النفط بمكانة خاصة اذ استثنيت عمليات استخراجه وتكريره والصناعات الملحقة به من كافة الاجراءات والنظم والقوانين الاقتصادية التى

طبقت فى ليبيا منذ الثورة وحتى الآن، حيث ظل حكراً على القطاع العام تماماً باعتباره يشكل ٩٨ ٪ من مجمل عائدات التصدير الليبية التى تشكل العصب الرئيسى للناتج القومى الاجمالى.(١٧)

وهو ما يدفع إلى الاعتقاد بأن سمات المجتمع الهيدروكربونى قد انطبقت تدريجياً على ليبيا، حيث الاعتماد على انتاج سلعة أولية وحيدة تسيطر عليها الدولة لادارتها لمصلحة النخبة الحاكمة بالأساس، الأمر الذى يستلزم سعى تلك النخبة لاجهاض كافة المحاولات الرامية لانشاء مؤسسات تمثيلية تعبر عن مصالح مختلف فئات الشعب باعتبار أن ذلك سيقوض فعلياً سيطرتها على المجتمع وثروته.(١٨)

٢- المحددات السياسية للمؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية:

أ- استمرار غياب الحياة الحزبية:

كانت الثورة حريصة فى مستهل عهدها على اصدار القانون رقم ٧١ لعام ١٩٧٢ الذى اعتبر تكوين الأحزاب السياسية جريمة ضد الثورة يعاقب عليها بالاعدام.

وهكذا استمرت حالة الفراغ الحزبى فى الحياة السياسية الليبية وغابت معها الوظائف المفترض أن تؤديها الأحزاب السياسية وعلى رأسها التعبير عن المصالح [بعد تجميعها] والتنشئة السياسية، وزيادة درجة المشاركة السياسية، والتجنيد السياسى، وإضفاء الشرعية.

وبطبيعة الحال لم يكن الاتحاد الاشتراكى العربى ليصلح لأداء مثل هذه الوظائف، باعتبار أن الدولة هى التى أنشأته ثم سمت قياداته، بل وعناصره دون القيادية وادارته على نحو بيروقيراطى كأى ادارة حكومية أخرى بحيث أصبح قناة للتواصل بين النخبة والجماهير، تقوم بتوصيل الرسائل من أعلى إلى أسفل دون العكس.

ب- الرؤى الفكرية للقيادة الليبية:

وهنا ينبغى التوقف لبرهة باعتبار أن هذا المحدد هو متحكم اساسى فى شكل الحياة السياسية ومن ثم المؤسسة التشريعية فى ليبيا فى المرحلة الحالية.

فمن أهم الجمل الافتتاحية فى الكتاب الأخضر تلك التى تشير إلى:

«بأن كافة الأنظمة السياسية فى العالم الآن هى نتيجة صراع أدوات الحكم على السلطة صراع سلمى أو مسلح كصراع الطبقات أو الطوائف أو القبائل أو الأحزاب أو الأفراد، ونتيجته دائماً فوز أداة حكم: فرد أو جماعة أو حزب أو طبقة، وهزيمة الشعب أى هزيمة الديمقراطية الحقيقية». (١٩)

والواقع أن وراء هذه المقولة بنية فكرية ترفض تماماً الديمقراطية التمثيلية غير المباشرة وتحبذ بدلاً منها و نوعا ما من التنظيم السياسى تطلق عليه الديمقراطية المباشرة.

فمن ناحية أولى ترفض هذه البنية الفكرية أن يكون للدولة دستور – اى دستور – مبرزة فى هذا الاطار حجج ثلاث:

* أن كل الدساتير إما تهدف إلى منع طغيان السلطة، أو إلى حماية أصحابها وهما أمران لا حاجة لهما اذا كان الحاكم هو المحكوم، هو الشعب فى الديمقراطية المباشرة.

* أن كل الدساتير تهدف إلى تنظيم العلاقة بين السلطات على نحو أو آخر وهو أمر لا حاجة له فى ظل مجتمع تحكمه الجماهير.

* أن كل الدساتير تعنى برسم حدود للحريات العامة أكثر مما تعنى بتوسيعها وهو أمر مناف لروح الديمقراطية الحقة (المباشرة)(٢٠)

ومن ناحية ثانية ترفض تلك البنية فكرة التمثيل النيابى من حيث الأصل:

* باعتبارها تمثل حاجزاً شرعياً بين الشعب وبين ممارسة السلطة التى تصبح حكراً على النواب دون الناخبين.

* ولأن العضو البرلمانى يكون أكثر التزاماً بمصالح حزبه مقارنة بمصالح الجماهير.

* ولأن المال يلعب دوراً كبيراً فى الحصول على المقعد البرلمانى، وكذلك الدعايات الديماجوجية. (٢١)

ومن ناحية ثالثة تعد العملية الانتخابية فى حد ذاتها مرفوضة لأن الفائز فيها يكون فائزاً دائماً نتيجة حصوله على أقلية أصوات المجتمع، فالهيئة الناخبة تمثل دوماً جزءاً من المجتمع والذين يدلون بأصواتهم يشكلون جزءاً من هذا الجزء أى من الهيئة الناخبة والذين يؤيدون المرشح أو الحزب الفائز هم الأقلية التى تمثل الجزء الثالث من الجزءين السابقين. (٢٢)

كما أنها من ناحية رابعة ترفض الوجود الحزبى وتعتبره تدجيلاً من حيث الأصل، باعتبار أنه يمثل جماعة أو فئة لها مصالحها الخاصة التى تسعى لبلوغها مهما كان الثمن، وفى إطار هذا السعى فإنها تخدع الجماهير بأن تتبنى شعاراتها وتوهمها بأنها طليعتها التى ستمارس الحكم لمصلحتها وهو أمر كان دوماً مناف للحقيقة.(٢٣)

والمشكلة فوق هذا الرفض الحاد لكافة مظاهر الديمقراطية أن صاحبها لا يعتبرها مجرد رؤية أو وجهة نظر فحسب بل يتحدث عنها قائلاً:

«ليس موضع تساؤلات إطلاقاً ماورد فى الكتاب الأخضر، الكتاب الأخضر لا يمثل وجهة نظر شخص حتى تتم مناقشته بوجهات نظر أخرى، هذه بديهيات استقرأها تاريخ الانسان، وهى غير قابلة للاعتراض عليها أو مناقشتها اطلاقاً، فمن يستطيع أن يناقش أن التمثيل تدجيل، هذه غير قابلة للمناقشة، هذه بديهية» .(٢٤)

وهو امر يشير الى مدى عزم الرجل على فرض رؤاه الخاصة على مجتمعه بأفراده ومؤسساته مهما اختلف معه ابناء ذلك المجتمع حول صحة تلك الرؤى، وهو امر لا يبدو غريباً فى ضوء رفض بنيته الفكرية – من ناحية خامسة – لمبدأ حرية التعبير باعتبار ان من يحتاج لهذه الحرية هو فقط ذلك الفرد الذى سلبته حكومته الديكتاتورية (اى الديمقراطية التمثيلية) القدرة على الفعل والتنفيذ (على الحكم) وعوضته بدلاً من ذلك بهذه الحرية التعبيرية كملهاة، ضماناً لعدم مطالبته بالديمقراطية المباشرة!!.

ثانياً: بنية المؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية:

فى عام ١٩٧٧ أعلنت الثورة الشعبية فى ليبيا وأسسها الأربعة الشهيرة، ووفقاً للأساس الثانى من هذه الأسس فإن العملية التشريعية أصبحت من اختصاص المؤتمرات الشعبية، ووفقاً لذلك تم تقسيم ليبيا إلى بلديات، كل بلدية تنقسم إلى عدة فروع، وكل فرع ينقسم بدوره إلى عدد أكبر من المحلات، وتعقد المؤتمرات الشعبية على كل مستوى من هذه المستويات على حدة وبشكل تصاعدى، وتبدأ هذه المؤتمرات على مستوى المحلات، حيث يشترك فى المؤتمر الشعبى الأساسى للمحلة كل سكانها، لمناقشة قضايا السياستين الداخلية والخارجية للبلاد كبيرها وصغيرها، فضلاً عن ضرورة قيام أعضاء المؤتمر الشعبى على مستوى المحلة باختيار أمانة لمؤتمرهم الأساسى، والتى تضطلع بأعمال

التحضير للمؤتمر وتنسيقه والتى يتم تصعيدها لحضور المؤتمر الشعبى للفرع، كما يقوم هذا المستوى الأساسى كذلك باختيار اللجنة الشعبية الأساسية التى تتولى عملية الادارة فى كافة الأنشطة مثل حل النزاعات المحلية وأداء الأعمال الادارية على مستوى المحلة.

ويأتى بعد ذلك دور المؤتمرات الشعبية على مستوى الفرع والتى تتكون ـ كما سبق القول ـ من أعضاء المؤتمرات الشعبية الأساسية للمحلات التابعة لهذا الفرع (عن كل مؤتمر شعبى أساسى لمحلة خمس أعضاء) ويكون على هذا المؤتمر على مستوى الفرع بدوره اختيار خمسة أعضاء من بينهم ليشكلوا أمانة ادارية للمؤتمر يمثلونه فى المؤتمر الشعبى على مستوى البلدية وتقوم هذه المؤتمرات الشعبية البلدية بدورها بتصعيد خمسة من كل بلدية لتمثله فى المؤتمر الشعبى العام (البرلمان) والذى يشكل لدى انعقاده جهازين، أولهما: أمانة له تضطلع بادارة اجتماعاته وتجميع قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية وصياغتها فى شكل قوانين وسياسات ملزمة، وثانيهما: اللجان الشعبية العامة (الوزارات).

وقد ظل هذا الهيكل التنظيمى للمؤتمرات الشعبية بمستوياته الأربع هذه سارياً خلال الفترة ١٩٧٧-١٩٩٢ إلى أن جرى - بتوصية من العقيد القذافى - إلغاء المستويين الثانى والثالث من تلك المستويات ليصبح التصعيد مباشراً من المؤتمرات الشعبية الأساسية للمحلات إلى المؤتمر الشعبى العام للجماهيرية (البرلمان)، الأمر الذى كان يهدف - وحقق ذلك بالفعل- إلى زيادة عدد المشاركين فى المؤتمر الشعبى العام.[٢٥]

ثالثاً: وظائف المؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية:

أ- صنع القاعدة القانونية (التشريع):

المفترض وفقاً لنظام المؤتمرات الذى حدده الكتاب الأخضر أن تكون المبادرة التشريعية باقتراح مشروع القانون وولايته حكراً على المؤتمرات الشعبية الأساسية الأمر الذى يجعل لكل المواطنين حق المبادأة التشريعية، ولا يكون لمؤتمر الشعب العام حينئذ من دور إلا تجميع مشروعات القوانين هذه المصعدة اليه من المؤتمرات الشعبية الأساسية وصياغتها واصدارها على نحو نهائى، الا أن الواقع الفعلى يشير إلى أن أمانة المؤتمر

الشعبى العام وهى تعد جدول الأعمال للمؤتمر تستلهم بالأساس تلك الموضوعات التى تطرحها عليها اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) واللجان الثورية.(٢٦)

وهكذ ينتقل فعليا حق المبادأة التشريعية من الجماهير إلى السلطة التنفيذية أحياناً وإلى ذلك الكيان القمعى التابع تماماً للعقيد القذافى بقية الأحيان.

ب- الرقابة على السلطة التنفيذية:

كان من المفترض -أيضاً- أن تتم الرقابة فى هذا الإطار على أربع مستويات قبل عام ١٩٩٢ وعلى مستويين بعدها، بحيث تراقب المؤتمرات الشعبية الأساسية اللجان الشعبية الأساسية التى تكون مسئولة أمامها، كما يراقب مؤتمر الشعب العام اللجنة الشعبية العامة التى تكون مسئولة أمامه(٢٧)، الا أنه ليست ثمة وثيقة واحدة منذ عام ١٩٧٧ وحتى الآن حددت الوسائل التى يمكن من خلالها ممارسة الرقابة على هذين المستويين، كما أنه ليست هناك معلومات متوافرة عن أداء أعضاء هذه المؤتمرات لهذه الوظيفة الرقابية طوال السنوات الماضية، إن كانت حقاً تؤدى.

جـ- التعبير عن المصالح والتنشئة السياسية:

جدير بالملاحظة فى هذا الإطار أن تصعيد ممثلى المؤتمرات الشعبية الأساسية إلى المؤتمر الشعبى العام، لا يتم من خلال أية وسيلة انتخابية داخل هذه المؤتمرات الأساسية، نظراً لرفض الكتاب الأخضر لفكرة الانتخابات من حيث الأصل، ومن هنا فان التصعيد يتم من خلال الاختيار، ولما كانت اللجان الثورية تتدخل على نحو علنى ووفقاً لمهامها التى حددتها شروح الكتاب الأخضر فى عملية الاختيار هذه إلى حد التحكم، فانه من غير المتصور أن يكون أعضاء المؤتمر الشعبى العام معبرين عن كافة المصالح بين فئات المجتمع الليبى، بل الاقرب الى المنطق ان يكونوا معبرين بالاساس عن وجهات نظر ومصالح النخبة الحاكمة.

أما عن التنشئة السياسية فيمكن القول بأنها لازالت متأثرة بالسلب من جراء اختفاء التنظيمات السياسية، خاصة وأن كافة تنظيمات المجتمع المدنى الأخرى يتم خلقها وتنظيمها واعادة تنظيمها والغائها واختيار قياداتها وتحديد كيفية تمثيلها لمصالح أعضائها بقرارات ولوائح حكومية.

ومع ذلك فان للجان الثورية إلى جانب دورها القمعى لكل من يعارض الثورة أو أحد مظاهرها دوراً كبيراً فى الترويج لمبادئ وممارسات النظام الليبى، وهو أمر يمارس من خلال نفوذها فى وضع مقررات التعليم ومن خلال وسائل الاعلام التى تملكها وتتحكم فيها وكذلك من خلال الندوات والمنشورات التى تروج لقيم وأفكار الكتاب الأخضر.(٢٨)

رابعاً: فعالية المؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية:

يلاحظ فى هذا الخصوص أن ثمة فجوة كبيرة بين الصيغة المفترضة للعملية التشريعية وبين طريقة سن التشريعات واقعياً، الأمر الذى يمكن ارجاعه إلى سببين: أولهما: ضعف فعالية المؤتمر الشعبى العام لعوامل ترجع إلى الارتفاع الشديد فى عدد المهام المنوطة به مع ضيق وقت اجتماعاته (حيث يجتمع المؤتمر لمرة واحدة فى العام ولمدة أسبوع فى المتوسط، وذلك لمناقشة وصياغة القرارات والقوانين المختلفة حول كافة القضايا الداخلية والخارجية للبلاد)، وكذلك نظراً لنقص القدرة الفنية والمعلوماتية للأعضاء التى لا تمكنهم الا من الموافقة (عملياً) على ما تعرضه عليهم اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) واللجان الثورية من سياسات وبرامج ذات طبيعة متخصصة (وهما الجهتان اللتان تعبران عن وجهات نظر العقيد القذافى بشكل أساسى).

فضلاً عن أن القذافى يتدخل بنفسه قبل انعقاد كل مؤتمر شعبى عام شارحاً رأيه فى كل موضوع من موضوعات جدول أعمال المؤتمر (عبر وسائل الاعلام) وهذه الآراء يجتمع المؤتمر ليحولها إلى قرارات وقوانين نافذة.

أما ثانى تلك الأسباب فيرجع إلى عمد القذافى إلى تجريد منصب الأمين العام للمؤتمر الشعبى العام من كافة الاختصاصات التى تمتع بها هو نفسه إبان شغله لتلك الأمانة (١٩٧٧-١٩٧٨) مثل تعيين رئيس المحكمة العليا وقضاتها ومحافظ مصرف ليبيا المركزى ونائبه والرقيب العام ورئيس ديوان المحاسبة والسفراء وتشكيل المحاكم الخاصة والتصرف فى الميزانية فى حالة تأخر اجتماع المؤتمر الشعبى العام - كل المناصب العليا- حيث انتقلت تلك الاختصاصات مع القذافى أينما حل، فضلاً عن أنه استأثر لنفسه وحرم المؤتمرات واللجان الشعبية من مناقشة الأمور المتعلقة بقضايا الأمن والقوات المسلحة والنفط بحجة أنها ذات طبيعة ثورية.(٢٩)

ويكفى للدلالة على تلك الفجوة بين المفترض والواقع فى أداء المؤسسة التشريعية الليبية أن نذكر أنه فى أثناء المناقشات التى جرت بين أعضاء المؤتمر الشعبى العام فى

دور انعقاده الثالث فى الفترة من ٢-٩ مارس ١٩٨٨ بشأن إصدار قانون انشاء محكمة الشعب، ثار خلاف لم يتم تسويته بشأن مدى الحاجة إلى شرط المؤهل القانونى فى أعضاء تلك المحكمة، وكان المفترض نظرياً فى هذه الحالة ألا يصدر القانون وأن يحال الموضوع إلى المؤتمرات الشعبية الأساسية لحسم هذه النقطة ليقرها المؤتمر الشعبى العام بعد حسمها.

إلا أنه فعليا تم عرض الموضوع على العقيد القذافى الذى أشار فى حسم إلى أن شرط المؤهل القانونى ليس متطلباً ضرورياً فى عضو المحكمة!!!، فما كان من المؤتمر الشعبى العام الا أن انعقد فوراً مصدراً قانون المحكمة وفقاً لما أشار إليه قائد الثورة.(٣٠)

وليس ادل على استمرارية هذا السلوك من ان العقيد عندما لاحظ توجهاً عاماً فى المؤتمر الشعبى العام المنعقد فى مستهل عام ١٩٩٠ الى اجراء بعض التخفيضات فى الضرائب التصاعدية وضريبة الدمغة، توجه إلى المؤتمر معلناً ،ان هذه ليست قرارات الشعب الذى أعرفه جيداً، وعلى الفور تم التراجع عن تلك التوجهات اعترافاً بأن الزعيم يعرف مطالب شعبه على نحو أفضل من ممثليه أنفسهم!!

وهكذا جاءت البنية المتفردة للمؤسسة التشريعية فى ليبيا الجماهيرية كانعكاس واضح للمرفوضات الخمسة فى البنية الفكرية للقيادة الليبية، الامر الذى عززه واقع المجتمع الليبى الهيدروكربونى وخلو الساحة السياسية من التنظيمات السياسية المستقلة الفاعلة، ومن هنا لا يبدو غريباً أن يتدنى أداء المؤسسة التشريعية لوظائفها الى هذا الحد الذى أوضحناه.

الخاتمــــة

ربما جاز للبعض أن يدعى بعد هذا العرض لتاريخ المؤسسة التشريعية فى ليبيا، أنها لم تمر واقعياً بمراحل متباينة نظراً لأنها منذ الاستقلال - وماقبله أيضاً - وحتى الآن لازالت تدور فى دائرة من الضعف وهشاشة التأثير المستمر.

والواقع أن هذه الاستمرارية فى كينونة المؤسسة التشريعية يقف وراءها مجموعة من عناصر الثبات وعوامل التغير معاً، ويمكن الإشارة إلى أهمها على النحو التالى:

١- مركزية دور القيادة:

فلا يكاد المرء يلمح فارقاً كبيراً بين صلاحيات وممارسات رأسى الدولة اللذين تعاقبا على ليبيا منذ الاستقلال، فكلاهما سيطر تماماً على السلطة التنفيذية والتشريعية، وان كان الملك أقل كفاءة فى إحكام تلك السيطرة، ولا يكاد المرء يلمح أى تأثير لاختلاف أساس الشرعية بينهما، ما بين الدينى - القبلى للأول وقيادة الثورة للثانى، ولا أى تأثير لاختلاف نظام الحكم الرسمى الذى عمل كل منهما من خلاله ما بين الملكى ثم الجمهورى ثم الجماهيرى، بل لا يكاد المرء يلمح تأثيراً لشكل المؤسسة التشريعية ذاتها على ادائها لوظائفها، فمجلس النواب الملكى كان يتكون مما يناهز المائتى عضو ويسيطر عليه شيوخ القبائل والتجار، ومجلس قيادة الثورة كان يتشكل من اثنى عشر عضواً فقط كلهم من العسكريين، والمؤتمر الشعبى العام يتجاوز أعضاؤه الألف عضو من كل المشارب والخلفيات، ومع ذلك ليس هناك تأثيرات لهذه التباينات، انعكست فى طبيعة القضايا التى تبناها كل منهم معبراً عنها تشريعياً ورقابياً، بل ظل كل منهم مرآة صادقة تعكس بحق مصالح قائد البلاد ومن حوله، بشكل يجعل من شخصانية السلطة فى ليبيا ظاهرة تاريخية من ناحية، ومتفردة فى شططها- حتى بين بلدان العالم الثالث - من ناحية أخرى.

٢- غياب التنظيمات السياسية المستقلة:

يرى «روبرت ميتشل» أن الديمقراطية لا يمكن تصور وجودها دون تنظيم، وان الأحزاب هى التى تتولى ذلك التنظيم، لأن التنظيم هو الوسيلة الوحيدة لخلق ارادة عامة، وكذلك فان التنظيم فى يد الجماعة الضعيفة سلاح من اسلحة الكفاح ضد الأقوياء، ويستخلص «كلس» من ذلك أن العداء نحو الاحزاب إنما يخفى عداء للديمقراطية ذاتها.

ولما كانت ليبيا تشترك مع عدد من المجتمعات العربية فى كونها لم تعرف الحياة الحزبية المستقلة طوال تاريخها (باستثناء الخمس سنوات السابقة على الاستقلال التى أشرنا من قبل إلى أنها لم تشهد حياة حزبية بالمعنى الدقيق) فقد كان ذلك يدل على اصرار رأسى الدولة فيها على العداء للديمقراطية من ناحية، ويدل من ناحية ثانية على عدم وعى الشعب الليبى بأهمية النضال للحصول على حق التنظيم الحزبى ادراكاً لأهميته فى التعبير عن مصالحهم، وهو أمر يمتد إلى كافة التنظيمات الأخرى فى المجتمع الليبى

بشكل يمكن معه القول أن ليبيا كما لم تعرف الأحزاب السياسية لم تعرف مؤسسات المجتمع المدنى المستقلة طوال تاريخها.

٣- التطورات فى هيكل الاقتصاد الليبى:

إذا كان العنصران السابق الإشارة إليهما يمثلان الثابت فى الحياة السياسية الليبية، فإن هيكل الاقتصاد الليبى يمثل أحد عوامل التغير فى هذه الحياة، والتغير هنا يعنى فقط أن سيادة نمط الاقتصاد الريعى فى ليبيا فيما بعد الستينيات قد اختلف عن سيادة نمط الاقتصاد الزراعى المتخلف فى وسائل انتاجه المحدود فى ناتجه قبلها، ولكنه لا يعنى اختلافاً فى النتائج السياسية لهذا التغير، اذا حفز ظهور البترول النظام الليبى للسيطرة عليه تماماً انتاجاً وتصديراً ليشكل أساساً لمحاربة وجود سلطة تشريعية وفقاً لأسس منظور المجتمع الهيدروكربونى.

وإذا كان ما سبق يمثل رؤية لماضى وحاضر المؤسسة التشريعية فى ليبيا من حيث محدداتها وبنيتها ووظائفها فماذا عن مستقبل تلك المؤسسة؟

الواقع أنه ليست ثمة ما يشير إلى أن تغيراً ما سيطرأ على العناصر السابقة التى تشكل الوضعية الراهنة للمؤسسة التشريعية، بل على العكس ثمة ما يؤكد استمرارها، فليس هناك البديل القادر على إزاحة النظام الليبى الحالى ليبدأ عهداً ديمقراطياً جديداً، (فى ضوء ضعف وتفتت قوى المعارضة الليبية التى تعمل كلها من خارج البلاد، وكذلك فى ضوء الاختراق الكامل الكفء لعناصر اللجان الثورية لكافة مؤسسات ومرافق البلاد بما فيها الجيش بما يحول دون تشكيلها اى خطر على النظام).

أما عن نوايا النظام القائم فيمكن استلهامها من آخر مؤلفات القيادة الليبية الراهنة التى صدرت فى مستهل عام ١٩٩٦ والتى اختتمت بفصل يؤكد على أهمية دور اللجان الثورية فى المرحلة القادمة لأنها ستضطلع بدور أكبر فى ترشيد حركة الجماهير وبيان المستغل من المستغل وأنصار الثورة من اعدائها، كما ستتولى عقاب هؤلاء الأعداء(٣١)، وهو ما يشير إلى أن هذا الكيان القمعى الجاثم على نفوس الشعب الليبى ستزداد سطوته فى المرحلة القادمة بشكل يضعف أى إمكانية للتطور الديمقراطى أو لزيادة دور المؤسسة التشريعية، خاصة فى ضوء ضعف النضال الشعبى الرامى إلى إرساء دعائم الديمقراطية فى البلاد، وأيضاً فى ضوء أن ليبيا ليست من الدول التى يمارس عليها النظام الدولى ضغوطاً شديدة الوطأة لأحداث تحول ديمقراطى فى نظامها السياسى.

هوامش الدراسة

١- خيما مارتين مونيوز، تجربة التعددية الحزبية: الثوابت السياسية، وانعكاسات العمليات الانتخابية لمصر الملكية على مصر المعاصرة فى د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر) التحولات الديمقراطية فى الوطن العربى (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٣)، ص ٣٢٢.

٢- لمزيد من التفاصيل حول هذا النموذج وحول الوظائف الأربع للبرلمان، انظر:

د. كمال المنوفى، أصول النظم السياسية المقارنة، (الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، ط١ ١٩٨٧)، ص ص ٢٣١-٢٤٠.

٣- لمزيد من التفاصيل حول الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى ليبيا ما قبل الاستقلال، انظر:

Geoff Simons, Libya; The Struggle for Survival, New York: St. Martin's Press, 1993, PP. 137-142.

وكذلك: د. فوزى أحمد يتم ود. عطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة، بنغازى: منشورات جامعة قار يونس، ج٢، ١٩٨٨.

٤- د. محمد زاهى المغيربى، التحديث وشرعية المؤسسات السياسية: النظام الملكى الليبى ١٩٥١-١٩٦٩، الكويت: مجلة العلوم الاجتماعية العدد الثالث / الرابع - خريف/ شتاء ١٩٩٣، ص ص ٤٩-٥١.

٥- د. فوزى أحمد يتم، م.س.ذ، ص ص ٣٥٤-٣٥٧.

٦- المرجع السابق، ص ص ٣٦٢-٣٦٣.

٧- المرجع السابق ص ٣٦٢.

٨- المرجع السابق، ص ٣٦٠.

٩- المرجع السابق، ص ص ٣٦٦-٣٦٨.

١٠- د. مصطفى عبد الحميد عياد، الرقابة الشعبية على صحة التشريع فى النظام الجماهيرى على ضوء النظرية العالمية الثالثة للكتاب الأخضر، (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٨٩)، ص ٧٣.

١١- د. فوزى أحمد يتم، م.س.ذ، ص ٣٦٨.

١٢- د. محمد زاهى المغيربى، مرجع سبق ذكره، ص ص ٥٢-٥٤.

١٣- المرجع السابق، ص ص ٥٣-٥٤.

١٤- د. مصطفى عبد الحميد عياد، مرجع سبق ذكره، ص ص ٨٢-٨٣.

١٥- لمزيد من التفاصيل: انظر:

- Raymond A. Hinne bush, Libya Personalistic Leadership of a Populist Revolution, in I. William Zartman and Others, Political Elities in Arab North Africa, New York: Longman Inc., 1982, PP. 193-203.

- و د. وليام زارتمان، السياسة الخارجية الليبية والسعى إلى البطولة، فى «د. بهجت قرنى ود. على الدين هلال (محرران) ترجمة د. جابر عوض، السياسات الخارجية للدول العربية، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤)، ص ٣٨٤.

- و محمد مخلوف، انقلاب ليبيا فى ذاكرة الدولة، الحياة فى٣٠/٩/١٩٩٥.

- أما عن تفاصيل مصير أعضاء مجلس قيادة الثورة فانظر: نجلاء محمد نجيب، نخبة المجتمع الهيدروكربونى فى الجماهيرية العربية الليبية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر السنوى الثالث للباحثين الشباب: النخبة السياسية فى العالم العربى، نوفمبر ١٩٩٥، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، هامش ١٦، ص ص ٢٠-٢١.

١٦- د. صبحى قنوص وآخرون، ليبيا الثورة فى ٢٥ عاماً ٦٩-٩٤: التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية (مصراتة: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان، ١٩٩٤)، ص ٥١٥ و ص ٥٣٣.

١٧- د. عبد السلام على العربى، التطبيق المحاسبى لمقولة شركاء لا اجراء - تصور عملى -، (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٩١)، ص ١٠١-١٠٢.
وأيضاً د. صبحى قنوص، مرجع سبق ذكره، ص ٤٠٩.

١٨- المجتمعات الهيدروكربونية هى تلك المجتمعات التى تمارس فيها السلطة هيمنة مطلقة على شئونها الداخلية والخارجية اعتماداً على انتاج سلعة اولية واحدة، ومن اهم سمات هذه المجتمعات سمتين اساسيتين: الاولى: الاعتماد على الخارج سواء بالنسبة لتوريد العمالة اليها، او بالمنسبة لاستيراد تكنولوجيا الانتاج، او بالنسبة للاعتماد على السوق الخارجى لبيع هذا الانتاج واستيراد حاجاتها المختلفة، وهو الامر الذى يتسبب فى درجة عالية من انكشاف تبعية الدولة على الخارج وجعلها عرضة للصدمات.

والثانية: انعدام الحاجة العملية الى التمثيل السياسى (السلطة النيابية)، فالحاكم فى هذه الدول ليس بحاجة إلى سلطة تقر شرعية فرض الضرائب لتغطية النفقات العامة للحكومة، ذلك ان موارده من حصيلة بيع سلعته الاولية تغطى هذه النفقات، ومن ثم فهو لا يرى ضرورة لوجود هذه السلطة النيابية أصلاً، الامر الذى يؤدى شيئاً فشيئاً الى انفراده التام بادارة شئون الدولة كما لو كانت اقطاعية من املاكه.

ولمزيد من التفاصيل حول المفهوم وتطبيقه على ليبيا انظر:

Jogn Davis, Libyan Politics: Tribe and Revolution, London: I.B. Tauris and Co. Ltd., Society and Culture in the Modern Middle East, 1987, PP. 261-263.

١٩- معمر القذافى، الكتاب الأخضر، طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٩٠، ص ٦.

٢٠- ابراهيم أبو خزام، الدساتير والظاهرة الدكتاتورية، فى «الشريعة والقانون»، أحد منشورات الملتقى العالمى الثانى حول النظرية العالمية الثالثة، (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٩٠)، ص ٧٣.

وأيضاً:

عبد الفتاح شحادة، الديمقراطية بين النظرية العالمية الثالثة والمفاهيم المعاصرة (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٨٦)، ص ١٣٧.

٢١- د. سى سكسينا، هل تؤكد الأحزاب السياسية الديمقراطية، فى «الحزبية»، أحد منشورات الملتقى العالمى الثانى حول النظرية العالمية الثالثة (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٨٧، ص ص ٣٧-٤٣.

وأيضاً:

د. حميد السعدى، السيادة بين التفويض وممارسة السلطة الشعبية (بنى غازى: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٩٠).

٢٢- عبد الحميد شعادة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٠.

٢٣- د. محمد صفى الدين خربوش، رؤية القيادة الليبية للديمقراطية، دراسة مقارنة مع بعض التجارب العربية الأخرى فى د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)، مرجع سبق ذكره، ص ٦٣.

٢٤- انظر مداخلة معمر القذافى فى الملتقى العالمى الأول حول الكتاب الأخضر فى: «قضايا سياسية» (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ط٢، ١٩٨٩،) ص ١٥.

٢٥- د. محمد زاهى المغيربى، المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى فى ليبيا (القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية ودار الأمين للنشر، ١٩٩٥)، ص ص ٦٢-٦٥.

٢٦- اللجان الثورية هى كيان ابتكره الرئيس القذافى فى مارس ١٩٧٩، بسبب الحاجة إلى تنظيم يقوم بعملية التعبئة الشعبية لنظام الثورة بعد فشل الاتحاد الاشتراكى العربى، وقد دعا القذافى لتشكيل اللجان الثورية فى كل مكان - فى المؤتمرات الشعبية ونقابات العمال والروابط المهنية والمؤسسات

التعليمية والقوات المسلحة والشرطة وكل الادارات والاجهزة الحكومية ولم يكن لهذه اللجان الثورية أية سلطة أو قوة رسمية، وانما اقتصرت وظائفها على تحريض الجماهير على المشاركة فى اجتماعات المؤتمرات الشعبية وبقية الأنشطة الثورية، ثم بدأت وظائفها تزيد شيئاً فشيئاً، فاصبح من وظائفها توجيه انتباه المؤتمرات الشعبية الاساسية الى كيفية تحسين نوعية وكفاءة قراراتها وكشف الافراد والجماعات المضادة للثورة.

ثم تجاوزت ذلك بكثير حينما تم الاعلان فى فبراير ١٩٨٠ ان من ضمن مسئولياتها التصفية الجسدية لاعداء الثورة فى الخارج والداخل، كما تم انشاء محكمة ثورية مكونة من اللجان الثورية وقانونها هو قانون الثورة لا تتدخل فيه المحاكم المدنية، ولها كافة الصلاحيات فى اتخاذ ما تجده ضروريا (من اعتقالات ومحاكمات) لاستمرار الثورة وتطبيق «عدالتها».

وهكذا انتقلت من وظيفة التحريض الى وظيفة الفرض والتطبيق وأصبح لها دور ترشيدى يعطى لها قدرة على فرض قراراتها على المؤتمرات الشعبية، كما يمكنها من التحكم فى كافة اجراءات التصعيد والاختيار للمؤتمرات واللجان الشعبية أو للمناصب الادارية من كافة الدرجات، واصبحت بذلك هى الاداة السياسية المفضلة لدى القذافى لتعبئة جماهيره وتوجيهها وقهرها؛ وذلك بسبب حماسها الشديد والتزامها الكامل بتوجهاته وتصوراته الثورية وتنفيذها فى الداخل والخارج.

والجدير بالذكر انه لا يوجد هيكل تنظيمى واضح ومحدد للجان الثورية كما انه لا توجد اية علاقات تنظيمية بين اللجان الثورية المختلفة، فلكل لجنة ثورية (فى أى قطاع من قطاعات الدولة) تجتمع على حدة، واجتماعاتها شهرية وأسبوعية أو استثنائية ومحاضر هذه الاجتماعات ترسل الى مكتب الاتصال باللجان الثورية الذى تم تأسيسه عام ١٩٨٠ ويرأسه الرائد عبد السلام جلود، الا ان القيادة الفعلية والسلطة النهائية على اللجان الثورية يتولاها القذافى بنفسه بصفته قائد الثورة ولهذه اللجان اذاعتها الخاصة «صوت الوطن العربى» حيث تسيطر عليها وتديرها، كما أن لها صحيفتين فى مجال الاعلام المكتوب. انظر فى هذا الصدد: المرجع السابق ص ١٢٥.

وكذلك:

د. محمد صفى الدين خربوش، العنف السياسى فى الجماهيرية العربية الليبية، فى د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)، العنف السياسى فى الدول العربية، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية (تحت الطبع)، ص ص ١٩٦-١٩٨.

٢٧- لمزيد من التفاصيل حول المؤتمرات الشعبية فى ليبيا بين المفترض والواقع انظر:

- د. محمد زاهى المغيربى.، المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى فى ليبيا، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٧٠-١٧٤.

وأيضاً:

- John Davis, Hydrocarbon Prince the Untrammeled Power of Colonel Mammar El Gazzafy, New Stateman, 2 Jan. 1987, PP. 14-15.

٢٨- لمزيد من التفاصيل حول مهام اللجان الثورية، انظر: شروح الكتاب الأخضر، اللجان الثورية، الكتيب رقم ١٦، (طرابلس: المركز العالمى لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٨٧)، ص ص ٣٢-٣٩.

٢٩- د. محمد زاهى المغيربى، المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى فى ليبيا مرجع سبق ذكره، ص ١٧٣.

٣٠- د. مصطفى عبد الحميد عياد، مرجع سبق ذكره، ص ص ١١١-١١٢

٣١- معمر القذافى، تحيا دولة الحقراء، منشورات ضد القانون، (ليبيا: الشركة العامة للورق والطباعة، دت)، ص ص ٤٩-٥٨.

(٢)

المؤسسة التشريعية فى تونس:
البحث عن دور

أمانى مسعود

على الرغم من أن دراسة البرلمانات فى العالم الثالث عموماً وفى العالم العربى على وجه الخصوص لم تحظ بالدراسة المتعمقة بدعوى الضعف البين للدور الذى تلعبه هذه المجالس التمثيلية فى هذه الدول وتحولها – أحياناً – إلى مجرد أداة فى يد القيادة السياسية إلا أن كشف النقاب عن طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، ودراسة مفاهيم المراقبة، التوازن، الفصل والتداخل بين السلطات الثلاث للدولة وكذلك هياكل القوى السياسية ومصداقية المشاركة الشعبية فى عالم السياسة، وأخيرا مدى ديمقراطية أى نظام سياسى لن تكون إلا بدراسة كيفية أداء هذه السلطة التشريعية لدورها – إن وجد.

وبغض النظر عن صعوبات دراسة مثل هذه الموضوعات وندرة الأدبيات والبيانات التى تتيح تحليل عميق لهذا الدور إلا أن تلك الورقة تسعى لدراسة السلطة التشريعية فى تونس (تاريخها – طبيعة تكوينها – أدائها) فى محاولة للتوصل لدورها السياسى – إن كان.

وتنقسم الورقة إلى ثلاثة مباحث : –

١ – المؤسسة التشريعية فى تونس : نظرة تاريخية.

٢ – تحليل الإنتاجات التشريعية : – هيكل المجلس.

٣ – أداء السلطة التشريعية : برلمان الدُمى.

المبحث الأول

المؤسسة التشريعية : نظرة تاريخية

تونس، تلك الدولة الصغيرة، ذات الموارد المحدودة بين دول شمال أفريقيا، والواقعة بين جيرانين أقوياء هما الجزائر والمغرب. تبلغ مساحتها ١٦٢,١٥٥ كيلو مترا مربعا ويبلغ عدد سكانها وفقا لتعداد ١٩٩٤ نحو ٨,٧٣٥,٨٨٥ مليون نسمة(١).

ويعتبر النظام السياسى التونسى، نظاما رئاسيا، مركز الثقل فيه لرئيس الجمهورية ولم تعرف تونس التعددية السياسية إلا مؤخرا ومنذ عام ١٩٨٨ إذ ظل الحزب المسيطر أو بالأحرى الحزب الواحد «الأحرار الدستوريين» مسيطرا على الحكم طوال فترة بورقيبة.

يتضح النظام المؤسساتى والسياسى لتونس من خلال قراءة سريعة للدستور التونسى، إذ يمكن استجلاء أول صيغة لتنظيم سياسى فى تونس فى المجتمع البربرى الذى أقر نوعا من الممارسة الديمقراطية حيث وجد على مستوى العشيرة والقبيلة نوعا من تفريق السلطات متمثلا فى وجود هيئة للتشاور إلى جانب الهيئة التنفيذية، كما وجد شكلا من أشكال النظام النيابى إذ وجدت هيئات تشاورية مركبة من نواب عن الأسر والعشائر.

وكان الدستور القرطاجى أول دستور تعرفه البلاد إذ مكن من ممارسة الديمقراطية من خلال انتخاب نائبين عن الشعب فى كل سنة وتشكيل مجلس للشيوخ من (٣٠٠) عضو بجانب مجلس ومنظمات شعبية تقوم بدور المراقبة والضغط على الهيئات المنتخبة، وجاء الدستور الثانى الذى صدر فى ١٨٦١/٤/٢٦ وكان عبارة عن ميثاق لحقوق المواطن وحريته[٢].. ولقد حاول هذا الدستور ان يحد من سلطة الباى من خلال خلق سلطة تشريعية بسيطة ولكن هذا لم يمنع الباى – فى ذلك الوقت من أن يعقد بعض الصفقات المالية مع الفرنسيين بنفسه دون الرجوع للمجلس التشريعى[٣] ويعتبر دستور ١٩٥٩ أول دستور للبلاد بعد خروجها نهائيا من طور الاستعمار إذ أعطى سلطات واسعة للرئيس، وعلى الرغم من نصوص الدستور على أن يكون الوزراء مسئولين امام مجلس النواب إلا أن الأمر لم يكن كذلك كما سيتضح فى البرلمان، وظلت تونس تُحكم بمقتضى هذا الدستور طول فترة بورقيبة.

والجدير بالذكر أن هذا الدستور قد أدخلت عليه عدة تعديلات أهمها تعديل ١٩٧٦/٤/٨ حيث أصبح – بمقتضى هذا التعديل– إمكان مجلس النواب قلب الحكومة وذلك بعد المصادقة على لائحة لوم وفى نفس الوقت يسند إلى رئيس الجمهورية حق حل المجلس فى حالة المصادقة على لائحتى لوم فى مدة نيابية واحدة[٤].

ومن ثم فإن الدستور أو تعديلاته طوال فترة بورقيبة قد أعطت الثقل للسلطة التنفيذية وخاصة بعد أن أدخل الرئيس نصا دستوريا يشير إلى أن يتولى رئاسة الدولة مدى الحياة!.

أما عن **السلطة التشريعية** فى تونس فلقد تأسست فى تونس – بعد الاستقلال – من أعضاء حزب الدستور الجديد فى ٢٥ يوليو سنة ١٩٥٧، وأعلنت إنهاء الملكية وإعلان الجمهورية فى نفس اليوم، والجدير بالذكر أن فرنسا قد أتت فوجدت حكومة شرعية رئيسها هو الباى وإلى جانبه مجلس الوزراء ومجلس تشريعي وهيئة قضاء منظمة، ولقد خول لهذا المجلس التشريعى حقوق واسعة منها حق خلع الباى اذا خالف نصوص الدستور.. وحينما استولت فرنسا على الحكم حلت هذا المجلس التشريعى وجعلت السلطة التشريعية فى يد الباى ثم بعد خمسة عشر عاما من الاحتلال، استبدلت هذا المجلس، بمجلس صورى أسمته **مجلس الشورى** وجعلته حكرا على الفرنسيين المقيمين فى تونس وكان الغرض منه تنسيق جهود الجالية الفرنسية وجهود حكومة الحماية لاستنزاف ثروات البلاد(٥).

وبعد أحد عشر عاما من تكوين هذا المجلس، استصدرت فرنسا أمرا عليا من الباى فى سنة ١٩٠٧ يقضى بإعطاء الجالية الفرنسية حق الانتخاب لمن ينوب عنهم فى هذا المجلس وتعيين (١٦) عضوا من التونسيين يختارهم المقيم العام وكان هذا المجلس يتكون من (٥٢) عضوا منهم (٣٦) من الفرنسيين المقيمين فى تونس(٦).

ولقد استمر هذا الوضع حتى عام ١٩٢٢ حيث اشتدت الحركة التونسية الوطنية وألغت الحماية هذا المجلس وعوضته بمجلس آخر وهو المجلس الكبير واشتمل على قسمين: **الأول** : فرنسى وبه (٣١) عضوا منهم (١٠) أعضاء تنتخبهم الجالية الفرنسية و (٢١) عضوا تنتخبهم الغرف التجارية والزراعية. **والثانى**: تونسى وبه (٢٦) عضوا تنتخبهم الغرف التجارية والزراعية التونسية.

ولقد أدخلت على هذا المجلس عدة تغيرات كان آخرها فى سبتمبر عام ١٩٤٥ ويقضى بالتساوى بين القسمين التونسى والفرنسى ويحدد لكل منهم (٥٣) عضوا!!

وبالتالى، قلبت فرنسا الأوضاع، وكانت للخبرة الاستعمارية آثارها حتى على المجلس الوطنى الذى يفترض انه يمثل الشعب إذ جعلت فرنسا للجالية الأجنبية الأغلبية فى بداية الأمر وأعطت لها حق الانتخاب بينما منعت التوانسة من ذلك بعدما كانت السلطة التشريعية ممارسة من الشعب قبل الحماية وظل المجلس التشريعى لفترة طويلة بمثابة مجلس استشارى للمقيم العام وليس ممثلا للشعب.

أما عن المجلس التشريعى فى فترة بورقيبة وحتى عام ١٩٧٦ فكان المجلس يتألف من غرفة واحدة ونحو (١١٢) نائبا منتخبا حسب اقتراع القائمة، وتمتد المدة النيابية (خمس) سنوات ويتجدد كل النواب ويشرف على مجلس الأمة رئيس منتخب من بين النواب ويساعده ويجتمع المجلس فى دورة واحدة تبدأ فى شهر أكتوبر وتنتهى فى شهر يوليو ويمكن له أن يعقد دورة استثنائية، ويمارس المجلس العمل التشريعى الحقيقى على مستوى اللجان الدائمة والمختصة التى لها حق تقديم مشاريع القوانين مثل رئيس الدولة ويتم الاقتراع على هذه القوانين بالأغلبية المطلقة، أما المداولات فى الجلسات العامة فهى مفتوحة للعموم، ويخول لرئيس الجمهورية حق إرجاع نص تشريعى لقراءة ثانية ولا يصبح النص قانونا إلا بعد أن يصدق عليه المجلس بأغلبية الثلثين[٧].

ولقد كان عدد أعضاء مجلس الأمة التونسى (٩٠) عضوا فى حقبة الستينيات يمثلون (٩٠) دائرة ويرشح مرشح واحد عن كل دائرة[٧].

ومنذ سنة ١٩٧٦، يتكون البرلمان التونسى من مجلس واحد يسمى مجلس النواب ويتألف من (١٤١) نائبا منتخبا لمدة (٥) سنوات، وكان سن الترشيح لعضوية المجلس النيابى هو (٢٨) عاما انخفض فى سنة ١٩٨٨ إلى (٢٥) عاما[٨]، وفى سنة ١٩٩٣، أصبح عدد مقاعد مجلس النواب نحو (١٦٣) عضوا، ١٤٤ عضوا منتخبا، و ١٩ عضوا يتم توزيعهم وفقا للنسب التى تحصل عليها القوائم الخاسرة فى الانتخابات «المعارضة».

وبالرغم من تزايد أعضاء مجلس النواب إلا أن الجمعية التشريعية ظلت لفترة طويلة ذات صبغة واحدة غير متعددة منذ عام ١٩٦٤ حتى عام ١٩٨١[٩].

ومع مجىء زين العابدين للحكم كان بجانب مجلس النواب، **مجلس الدولة** الذى يتكون من جهازين، المحكمة الإدارية ودائرة المحاسبات، وهذان الجهازان يعملان لمراقبة

العمليات المالية ومطابقتها للتشريع وكذلك **المجلس الاقتصادى والاجتماعى** وهو هيئة دستورية استشارية لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ويساهم هذا المجلس فى التشاور وتقريب الفوارق بين الفئات الاجتماعية والمهنية بخصوص السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة.

وبجانب هذا المجلس الاقتصادى هناك **المجلس الدستورى** الذى يستشار وجوبا فى العديد من مشاريع القوانين، كمشاريع القوانين الأساسية ومشاريع القوانين المتعلقة بالأساليب العامة لتطبيق الدستور، ولقد انطلق هذا المجلس من فلسفة تزعم إقامة دولة تحافظ على القانون والمؤسسات خاصة وأن سيادة البرلمان لم تحل دون مخالفة أحكام الدستور.

وأخيرا، هناك **المجلس الإسلامى الأعلى** الذى يهتم بالنواحى الفقهية والاجتماعية(١٠).

والخلاصة، إذن أن المؤسسة التشريعية فى تونس بدأت - تاريخيا - بمجلس نظام غرفة واحدة خاصة بالفرنسيين ثم تقاسمه الفرنسيون والتوانسة، ثم تحول المجلس لنظام الغرفتين (القسمين) الأول فرنسى والثانى تونسى ثم جاء بورقيبة فحوله لمجلس ذى غرفة واحدة واستمر الوضع حتى الآن.

المبحث الثانى

الانتخابات التشريعية : هيكل المجلس

كانت أول انتخابات نيابية فى ظل تعدد أحزاب «حركة الديمقراطية الاشتراكية، حزب الوحدة الشعبية والحزب الشيوعى» فى بدايات الثمانينات وبالأحرى عام ١٩٨١. أما الأحزاب غير المعترف بها ذات التوجهات الإسلامية واليسارية والقومية العربية فلقد ظلت لفترة طويلة تمثل الثقل الأساسى فى معارضة النهج البورقيبى وإن ظل الشارع التونسى حتى فترة قريبة ممزقا بين اتجاهين: الأول يمثل الحزب الدستورى والثانى يمثل أحزاب المعارضة والتيار الأصولى الإسلامى.

وبتتبع سريع للانتخابات فى تونس[11] يتضح أن كافة الانتخابات التشريعية فى تونس قد جرت فى مواعيدها المحددة «أوائل نوفمبر» كل خمس سنوات باستثناء انتخابات سنة ١٩٨١ والتى جرت بعد تعديل الدستور.

وحتى عام ١٩٧٤ كانت هناك انتخابات مشتركة رئاسية وتشريعية، ولكن فى سنة ١٩٧٥، تم تعديل الدستور وتعيين الرئيس بورقيبة رئيسا مدى الحياة.

وبتتبع نتائج تلك الانتخابات لمعرفة هيكل مجلس النواب فى كل فترة يتضح :-

أنه فى سنة ١٩٥٩، شارك فى هذه الانتخابات **ثلاث** قوى سياسية هى الحزب الدستورى، الحزب الشيوعى، والمستقلون وفاز بها الدستوريون بالكامل. وجاءت انتخابات سنة ١٩٦٤ وخاض تلك الانتخابات الحزب الدستورى - **منفردا** بعد أن تم تجميد نشاط الحزب الشيوعى فى سنة ١٩٦٢ عقب اتهام أعضائه بمحاولة الانقلاب على بورقيبة فى سنة ١٩٦١.

ولم يختلف الوضع كثيرا فى انتخابات سنة ١٩٧٤ التى يمكن اعتبارها آخر دورة إنتخابية رئاسية وتشريعية معاً، فاعتبارا من هذا التاريخ قرر مجلس الأمة تعيين الرئيس بورقيبة مدى الحياة ولم يكن هناك أى منافسة حزبية فى المجلس التشريعى.

أما عن انتخابات سنة ١٩٧٩، فلقد سميت هذه الانتخابات باسم انتخابات «القائمة المضاعفة» والتى تضمن شرطها اختيار نواب يتجاوز عددهم ضعف عدد المقاعد من خلال قوائم تضم ما بين (١٦)، (٢٠) مرشحا وهو الأمر الذى قطع الطريق على المجموعات السياسية التى لم يتسن لها القدرة على تحقيق هذا الشرط لدخول الانتخابات واستمر هيكل المجلس ذو صبغة آحادية.

ومع بداية الثمانينات، جاءت دعوة تمكين المعارضة من المشاركة فى الحياة البرلمانية وكان ذلك فى المؤتمر الحادى عشر للحزب الاشتراكى الدستورى، ولقد فاز هذا الحزب بمقاعد المجلس فى انتخابات ١٩٨١ و ١٩٨٦ وجاءت الانتخابات الاخيرة وسط أجواء مشحونة بالقلق الاجتماعى والاقتصادى ووسط غياب منافسة المعارضة إثر شبح رئيس الوزراء محمد مزالى الذى أسس معظم الاتجاهات المعارضة فى تونس تحت مسمى الليبرالية السياسية.

ولقد قاطعت المعارضة انتخابات ١٩٨٦ بعد أن رفضت السلطات مشاركة بعض المرشحين فى بعض الدوائر الانتخابية وبعد أن خلع بورقيبة مزالى إثر اعتراضه على إعتقال أحمد المستيرى زعيم الحزب الاشتراكى الديمقراطى التونسى لتظاهره تأييدا لليبيا ضد العدوان الأمريكى على طرابلس وبنى غازى[١٢].

وفى هذه الانتخابات سنة ١٩٨٦، حصلت قوائم الوحدة الوطنية التى تضم مرشحى الحزب الاشتراكى الدستورى والمنظمات القومية على جميع مقاعد البرلمان واشتملت هذه المنظمات على اتحادات الفلاحين والعمال والتجارة والصناعة والاتحاد النسائى.

وكان على رأس قائمة الوحدة الوطنية الفائزة سيد عبدالعزيز بوراوى رئيس الاتحاد العام التونسى للشغل بعد تشكيله الجديد وعودته للحزب وكانت تلك الانتخابات البرلمانية قد بدأت فى (٢٣) دائرة انتخابية تشمل جميع الأقاليم التونسية على (١٢٥) مقعدا وجرت بنظام القوائم التى إما أن تنجح القائمة كلها أو تسقط كلها.

والملاحظ أن الحزب الدستورى قد شارك فى هذه الانتخابات بقوائم فى الـ (٢٣) دائرة بنحو (١٢٥) مرشحا إلى جانب قائمتين مستقلتين فى دائرتين تحت مسمى التحدى الديمقراطى والاتحاد الديمقراطى[١٣].

ومع وصول على زين العابدين للحكم فى سنة ١٩٨٧، أجريت الانتخابات التاسعة فى تاريخ تونس سنة (١٩٨٩) وتنافست فى تلك الانتخابات ستة أحزاب وهى التجمع الديمقراطى الدستورى* والمحتفظ بالأغلبية فى مجلس النواب منذ أكثر من ثلاثين عاما، حركة الديمقراطيين الاشتراكيين وهى أكبر أحزاب المعارضة، التجمع الاشتراكى التقدمي، حزب الوحدة الشعبية، اتحاد الديمقراطيين الاتحاديين وأخيرا الحزب الاشتراكى.

---

* والجدير بالذكر أن الحزب الحاكم فى تونس قد جدد نفسه ثلاث مرات، الأولى فى عشرينات هذا القرن باسم الحزب الحر الدستورى ثم ثلاثيناته باسم الحزب الدستورى الجديد ثم تطور فى الستينات باسم الحزب الاشتراكى الدستورى وعاد ليصبح التجمع الدستورى الديمقراطى مما يؤكد على الطبيعة البرجماتية للحزب الذى يتلون وفق المعطيات الإقليمية.

وبالرغم من هذه التعددية، فان النتائج جاءت على غير المتوقع اذ حصل حزب التجمع الدستورى الديمقراطى على ١٤١ مقعدا وهى كل مقاعد مجلس النواب، كما جاءت قائمة المستقلين المدعومة من حركة النهضة والاتجاه الإسلامى فى الترتيب الثانى من حيث حصولهم على الأصوات الصحيحة فى أكثر من نصف الدوائر الانتخابية والبالغ عددها (٢٥) دائرة والنصف الآخر لقوائم المستقلين اذ حصلوا على ٢٥٪ من الأصوات باستثناء دائرة القيروان(١٤).

ويلاحظ المراقبون أن انتخابات سنة ١٩٨٩ قد أكدت على سيطرة التكنوقيراط على ٧٥٪ من مقاعد البرلمان الجديد حيث حصل الجامعيون على (١٠٥) مقاعد من بين (١٤١) مقعدا وفاز الكهول بنصيب الأسد (حوالى النصف) وفاز الشباب بنحو (٤٦) مقعدا(١٥). ولعل أهم ما يميز تلك الانتخابات هو الحصول لحركة النهضة على نسبة ٣٠٪ من الأصوات.

وجاءت الانتخابات التشريعية العاشرة فى سنة ١٩٩٤، فأوجد قانون الانتخاب الجديد هامش حركة لأحزاب المعارضة للتخفيف من قسوة أسلوب القائمة المطلقة، تمثل فى ١٩ مقعدا فقط يتم توزيعها وفقا للنسب الاجمالية التى تحصل عليها القوائم الخاسرة.

ولقد كان عام ١٩٩٣ هو عام المساومات السياسية وهو الذى توج بتحالف غير معلن بين الحكومة وأحزاب المعارضة لمواجهة التيار الاسلامى الذى بدأ فى ارتكاب أعمال ارهابية بدأت بالهجوم على مقر التجمع الدستورى الديمقراطى فى يونيو ١٩٩١ وتنفيذ ما يمكن تسميته خطة استثنائية لاحداث فراغ دستورى تبدأ باغتيال الرئيس وتنتهى بالاستيلاء على الحكم(١٦).

وفى هذه الأثناء تم الاتفاق على زيادة الهامشية التعددية بعد أن كان قانون الانتخاب قديما يؤدى الى حرمان المعارضة من أى فرصة للوصول الى البرلمان نتيجة اعتماده طريقة ما تعطى جميع مقاعد أى دائرة انتخابية للقائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات فيها ولم يكن يتسنى لقوائم المعارضة أن تتفوق على قوائم الحزب الحاكم(١٧)، ورغم أن قانون الانتخابات الجديد قد شملت تعديلاته الغاء الفوز بالتزكية والذى يوجب على كل مرشح للانتخابات أن يحصل على توقيعات (٧٠) ناخبا يزكون ترشيحه قبل

تسجيل اسمه ضمن قوائم الترشيح وكذلك نشر أفكار وأهداف وبرامج الأحزاب أمام الناخبين [١٨] الا أنه قد حصل التنافس بين أحزاب المعارضة للتنافس على (١٩) مقعدا فقط يتم توزيعها وفقا للنسب الاجمالية التى تحصل عليها القوائم الخاسرة فى الدوائر المختلفة.

وعلى عكس انتخابات سنة ١٩٨٩، لم يكن فى انتخابات ١٩٩٤ سوى قائمة واحدة للمستقلين، كما انها أول انتخابات لا يشارك فيها الاتحاد العام التونسى للشغل الذى كان يسمح لأعضائه بالترشيح على قوائم الأحزاب التى تتفق وتوجهاته ودخل الحزب الحاكم الانتخابات والأحزاب الستة المرخص لها وظهر تأثير غياب التيار الاسلامى ممثلا فى حركة النهضة.

ولقد جاءت نتائج الانتخابات التونسية مسايرة لهيمنة التجمع الدستورى الديمقراطى على الساحة السياسية، فلقد سيطر على (١٤٤) مقعدا التى تمثل الدوائر الانتخابية أما الـ (١٩) الاضافية فقد اقتسمها أربعة أحزاب هى الديمقراطية الاشتراكية، حركة التجديد، الاتحاد الديمقراطى الوحدوى، حزب الوحدة الشعبية بنسب متفاوتة[١٩].

وهكذا وبتتبع الانتخابات التشريعية والرئاسية السابقة يتضح ما يلى:-

١ - أن مجلس النواب فى تونس يمكن وصفه بأنه **مجلس ذات اللون الواحد** وحتى لو دخلت التعددية، فهى تعددية مقيدة، فأحزاب المعارضة غير متسقة فى علاقاتها وتشكيلاتها فهى شديدة الانقسام على نفسها لدرجة أننا نجدها مفتتة الى عشائر وبطون متعددة، وهى محددة لدرجة أنها لا تستطيع أن ترفع عصاها فى وجه السلطة أبداً. هذا الى جانب أن برامجها غير مبلورة الى حد بعيد، فأهداف التجمع الدستورى تتركز فى دفع جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى حين يطمح حزب الديمقراطيين الاشتراكيين برئاسة محمد المواعدة فى الحصول على مكاسب برلمانية متميزة، أما حزب التجمع الاشتراكى فله توجهات عروبية قومية فى حين أن بقية الأحزاب تتركز برامجها فى الدفاع عن حقوق الانسان وتحقيق التنمية الاقتصادية بمعدلات أعلى.

٢ - بالرغم من بعض المحاولات لتلوين مجلس النواب بادخال بعض أعضاء أحزاب المعارضة فيه الا أن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح، وأجمعت تلك الأحزاب على رفض المشاركة فى الانتخابات النيابية الفرعية التى دعت اليها الحكومة فى سنة ١٩٩٠ - لملء (٩) مقاعد شاغرة بعد أن تبين لتلك الأحزاب أن الحزب الحاكم لم يتنازل الا عن (٤) مقاعد فقط من مجموع (١٤١) مقعدا.

٣ - أن النظام السياسى التونسى قد افتعل التعددية ليتعجل الديمقراطية فما كان من تلك الأحزاب الا مقاطعة الانتخابات البلدية والجزئية بعد ذلك، اذ ليس من السهل القضاء على خمسين عاما من ترسيخ قيم بورقيبة فى البنية التونسية أو اعادة الشعب الذى تم تهميش دوره على طول تاريخه أن يدخل ويتفاعل فى الحياة السياسية.

المبحث الثالث

أداء السلطة التشريعية

شخصنة السلطة وبرلمان ضعيف

للتعرف على مزيد من التفاعلات داخل المجلس التشريعى فى تونس، يجب التطرق للعلاقة بين الدولة والمجتمع المدنى[٢٠]، ولنبدأ بسؤال : -

هل الدولة التونسية التى نراها الآن تهيمن على ممثليها حتى على مستوى الجمعية الوطنية وعلى الحكومة.. هل سيكون لها حدود وهل سيقوى المجتمع المدنى على تحديها؟

من العرض السابق للأحزاب السياسية يتضح ضعف المجتمع المدنى التونسى فحتى التمثيل البرلمانى سواء على مستوى لجان الدولة «القمة» أو على مستوى الجماهير «القاعدة» تقدم الدولة فيه كل الرموز.

فمجلس الأمة مجرد مورد ارتزاق بالنسبة لبعض التونسيين ومكافأة للبعض الآخر، وان كان هذا المجلس يمثل بالنسبة لبعض النواب الأمل فى احلال الديمقراطية الا أن اللون الواحد لهذا المجلس قد صعب هذه المهمة.

ولا ريب أن طبيعة أداء السلطة التشريعية في تونس يتحدد في ظاهرة **شخصنة السلطة** وخاصة أثناء الفترة البورقيبية، فقبل ذلك لم يعدم التونسيون بين أقليتهم الموجودة في المجلس الصوري ابان فترة الاحتلال الفرنسي أن يقفوا موقع المعارضين للرغبات التي يبديها أعضاء الجالية الفرنسية التي تتنافى ومصالح التونسيين الأمر الذي دفع سلطة الحماية في سنة ١٩١٠ - الى تقسيم المجلس الى قسمين: الأول خاص بالفرنسيين والثاني خاص بالتونسيين[٢١].

أما عن الفترة البورقيبية، فلقد زاد في عهده تضييق هامش الحريات السياسية وتعددت صداماته مع معظم القوى الشعبية والنقابية التونسية خاصة بعد أن احتكر الحزب الدستوري العمل السياسي وقضى على كل معارضة وأخضع كافة التنظيمات السياسية لسلطاته تحت شعار الوحدة الوطنية[٢٢].

ولقد تجاهلت عملية صنع القرار صاحبها الأصلي «الشعب» وأصبحت حكراً على مصدر وشخص واحد قام بتعطيل الهياكل الوسطى والقاعدية والعلى[٢٣]، ولقد عمل بورقيبة منذ بداية حكمه على تسيير مؤسسات الدولة بطريقة لا تواجه سلطاته، فهناك مؤسسات ولكن تؤيده، ودستور ولكن يفصل وفقا لأهوائه ورغباته وحزب دائماً يديره للترويج لشرعيته وتقوية المركزية ونظام انتخابي، والمدهش أن جوهره مقاومة المعارضة المضادة وتعبئة الانشقاقات الايديولجية ونظام لفصل السلطات ولكن للرئيس فيه الغلبة[٢٤] وأتضح منذ تولي بورقيبة الحكم أنه هو الذي يرسم السياسة العامة للدولة وهو الذي يشرف على تنفيذها ناهيك عن أن مبادراته في التشريع لها الأولوية على أعضاء البرلمان الذي لم يكن له سوى دور شرفي وهو الموافقة الاسمية فقط لها، فللرئيس حق اتخاذ اجراءات استثنائية وقت الأزمات وهو - في نفس الوقت- كرئيس للحزب له الحق في الاتصال بشعبه ولا يتعرض للمساءلة، فأعضاء الوزارة ورئيسها ما هم الا مساعدين أو معاونين له وليسوا شخصيات لها حق عرض الرأي المخالف[٢٥].

وبالرغم من أن **حقبة السبعينات** قد زاد فيها نفوذ الليبراليين وخاصة داخل الحزب الدستوري الا أن بورقيبة قد نجح في فرض سيطرته مرة أخرى على أجهزة الحزب وتم استبعاد أحمد الميستيري وزير الداخلية وقائد الحزب الليبرالي في الحزب في عام ١٩٧٢

وتلاه استبعاده من الجمعية الوطنية فى مايو ١٩٧٣ وبعدها أعلن الحبيب بورقيبة تعديلا دستوريا وأنه رئيسا مدى الحياة فى ١٩٧٤/١١/٢(٢٦).

إن فترة السبعينات كانت فترة عصيبة فى عهد بورقيبة الا أن الحبيب كان أكثر ضامنا للاستقرار السياسى، فهو من ناحية يؤكد على حرية التعبير ومن ناحية أخرى يؤكد دوما أنه لا يؤمن كثيرا بوجود الأحزاب السياسية **«نظرتى السياسية ليست بحاجة أن تستمد قوتها من الأحزاب السياسية ..»**(٢٧) وبالتالى، فمفهوم المعارضة أو الاختلاف حول جوهر السياسية لم يكن مطروحاً فى عهد بورقيبة، ويبدو أن هذه الافكار كانت رائجة حتى بين النخبة السياسية فى ذلك الوقت اذ يؤكد راشد صفار رئيس وزرائه أن هناك **«فرقا بين الحرية والغوغائية وأن على الحكومة مهمة تعليم المعارضة قواعد الديمقراطية الحقيقية وأحد هذه القواعد هى أن رئيس الدولة يجب أن يكون فوق النقد**(٢٨)!!

واتضحت العلاقة بين ظاهرة شخصنة السلطة ودور المجلس التشريعى فى السنوات الأخيرة لحكم بورقيبة، اذ أصبحت المؤسسات السياسية خلال هذه الفترة خارج اطار المجتمع التونسى، وخاصة مع التغير الاجتماعى والاقتصادى ومع تزايد أحلام وتوقعات الشعب ولزم الأمر خليفة لبورقيبة قادر على ادارة البلاد مثل المجاهد الأكبر(٢٩) ناهيك عن قدرته الهائلة فى معالجة ثلاثة أمراض مستعصية مرضت بهم البنية الاجتماعية السياسية التونسية أثناء فترة بورقيبة ألا وهى الرئاسة مدى الحياة، تقليص دور رئيس الوزراء وأخيرا حمى الحزب الواحد اذ عاشت تونس طوال الفترة البورقيبية على أساس التعبئة(٣٠).

ولاريب أن الحديث عن أداء السلطة التشريعية فى عهد بورقيبة يتضح فى سؤال لصحفى فرنسى لبورقيبة حينما سأله عن طبيعة النظام السياسى مفهومه، فما كان منه الا أن قال له **أى نظام؟ أنا النظام!**(٣١)

فالليبرالية التى – فى أبسط معانيها – تعنى حرية الرأى والتعبير كانت مجرد شعارات والأحزاب السياسية أعاق دورها ومصداقيتها اجراءات بيروقراطية وعقبات ادارية

والمجلس التشريعي لم يدخله المعارضة، وبالتالى البرلمان لم يكن سوى برلمان دمى Parlement de Papier فى يد السلطة التنفيذية(٣٢).

وتأكيدا لسيادة بورقيبة وحزبه على الدولة لم يكن للنواب حق استجواب الحكومة وانما مجرد توجيه الأسئلة اليها، كما اتخذت الاحتياطات حتى لا يكون رد الحكومة مناسبة لفتح باب المناقشة فى المجلس، كما لم يكن للمجلس حق مراقبة الحكومة أو اسقاطها، وعلى الرغم من أن المجلس والحكومة كانا فى حالة اتصال مباشر الا أن ذلك لم يتبعه قيام نظام برلمانى بل تم تنظيم العلاقات بحيث أصبح المجلس مجرد هيئة استشارية ومساندة للحكومة(٣٣).

ويبدو أن بورقيبة قد حرص على تهميش دور هذا المجلس منذ بدايات حكمه ولغة خطابه تؤكد ذلك «**من الضرورى للرجل الذى حصل على ثقة الأمة أن يتصرف ثم يخبر المجلس بعد ذلك بأعماله**»(٣٤) وظلت الجمعية الوطنية حتى منتصف السبعينات لا تضع سياسة الدولة وانما تكتفى بمناقشتها اذ تظهر سلطاتها فى مناقشة كيفية التنفيذ وليس مضمون السياسة نفسها ناهيك عن عدم وجود أى سلطة لهذه الجمعية على الحكومة(٣٥).

أما عن النقاشات داخل المجلس، فكانت تدور حول ضرورة عدم المناقشة اذا اقتضى الأمر ذلك، وما يقتضى ذلك هو أن تكون مقترحات مقدمة من الحكومة وخاصة اذا أدخلت تعديلات بدون عرضها على المجلس، واللافت للنظر أنه عند عرض مشروعات القوانين، يسمح أحيانا بالتدخل والنقد ولكن حينما ينتقل الأمر للتصويت فان منهم من يمتنع أو يصوت ضد القانون وذلك لأن القوانين التى يتم التصويت عليها ليست ذات تأثير سياسى مباشر، أما حينما يظهر الجانب السياسى، فيصبح هناك اجماع النواب فى الرأى، وبعبارة أخرى، حينما تكون هناك مسألة مرتبطة بقيم اجتماعية معينة يكون هناك مناقشات مكثفة ذات اتجاه تقليدى يخالف مساعى بورقيبة التقدمية مثل قانون يسمح ببيع وسائل منع الحمل الذى أثار العديد من الخلافات وأعيد أكثر من مرة قبل الموافقة عليه(٣٦).

وبالرغم من أن فترة السبعينات التى ارتبطت بدعاوى الليبرالية والديمقراطية قد شهدت مناقشات عاصفة فى مجلس الأمة حول اصلاح الجامعة وتم التعبير عن آراء مخالفة لآراء الحكومة، وعلى الرغم من ذلك التوتر بين الحكومة والنقابات والذى تبعه أن يطلب أكثر من نصف نواب مجلس الأمة الكلمة للتعبير صراحة عن آرائهم ويسجلون اعتراضهم على هجوم رئيس الوزراء على الاتحاد العام التونسي للشغل، بل ويطالب البعض الحكومة بالخروج عن دور المخاطبة الى دور المراقبة(٣٧) الا أن كل هذه المناقشات لم تعدُ الا أن تكون مجرد اعتراض على أسلوب الحكومة وليس على سياستها، فطوال تاريخ مجلس الأمة:-

١ – لم يناقش نص واحد قدمه ببادرة منه.

٢ – حين يقدم مشاريع قوانين لا تتابعها السلطة التنفيذية يكون المسكوت عنه هو عدم الموافقة على تلك المشاريع.

٣ – أن أهم القوانين حيوية وأخطرها بالنسبة للبلاد كانت تسن أثناء عطلة المجلس وفى صيغة أوامر لا تقبل المناقشة لأنها صادرة عن الرئيس.

٤ – منذ أن وُجدت الحياة النيابية –فى عهد بورقيبة– رُفض نص حكومى واحد وبقية القرارات كانت مجرد مصادقة على هذه القرارات.

٥ – أن المجلس التشريعى يضم أعضاء فى السلطة التنفيذية «سفراء.. شيوخ.. الخ» ولاشك أن وجود أعضاء للسلطة التنفيذية مسئولون أمام الرئيس أمر يفسد نزاهة التصويت فى المجلس التشريعى.

٦ – يتم اهمال الاجراءات الأصيلة والمعمول بها واحترام النظام الداخلى لأى مجلس وبالتالى لا يوجد سوى السلطة التنفيذية ومن حولها الفراغ الكامل حيث تتصرف حسب مشيئتها(٣٧).

والخلاصة أن السلطة التنفيذية متمثلة فى شخص رئيس الجمهورية قد سيطرت على كافة سلطات الدولة الأخرى وخاصة السلطة التشريعية الذى ضعف أداؤها **لثلاثة أسباب:-**

١ - **شخصنة السلطة** : اذ تختلف هذه الظاهرة فى تونس عنها فى كثير من الدول العربية اذ فى الوقت الذى يصرح فيه بورقيبة بأنه هو النظام Je Suis le Systeme يحرص على استمرار وجود الهياكل الديمقراطية فهناك مؤسسات ودستور وحزب ونظام فصل سلطات، ولكنها كلها خالية من مضمونها أشبه بديكور لنظامه.

٢ - **الميراث الاستعمارى** : اذ ظلت الجماهير التونسية طوال فترة الحماية الفرنسية أقلية داخل حدودها، فحتى المجلس الذى من المفترض أن يعبر عن آرائها ومصالحها سمح للفرنسيين أن يدخلوه بل ويكونوا أغلبية فيه.

٣ - **تهميش المعارضة** : اذ نجح النظام التونسى «بورقيبة» أن يستبعد أى صوت ينتقده وظلت النخبة السياسية المحيطة به تؤمن بأنه فوق النقد، والمتتبع للبيئة التونسية يرى أن **قادة المعارضة والمستقلين** كانوا جميعا فى المنفى والعوام فى تونس يتحدثون فى القصص والشعر والدوريات الجديدة **وصحف الرأى** مهمتها المعلومات والتحليل والدعاية لديمقراطية النظام وتعبئة المواطن، أما **سياسات بورقيبة** فهى من المحرمات «التابو» الذى لا يجوز مساسه أو نقده(٣٨). ومؤدي ذلك، فى عبارة أخرى أن عدم وجود أية مؤشرات تقوى وضع السلطة التشريعية فى مواجهة السلطة التنفيذية مثل توجيه الاستجوابات أو حق سحب الثقة من وزير أو أكثر أو اتهام رئيس الجمهورية والوزراء جنائيا. وبعبارة أخرى أنه لم يكن لمجلس الأمة أى دور سياسى طوال فترة بورقيبة سوى كونه منفذ لارادة بورقيبة وليس منفذا للارادة العامة التونسية أو حتى ارادة الأغلبية؛ فهو أقرب أن يكون برلمان دُمى فى يد الساحر الكبير يحركه كيفما يشاء.

الخاتمة

الانقلاب السلمى : بديل الديمقراطية المقيدة

اذا كانت الأسباب الثلاثة السابقة قد أفرغت المؤسسة التشريعية من مضمونها ووظيفتها فما الذى يحول دون أدائها لدورها فى الفترة الحالية؟

يتفق الكثيرون أن مجىء زين العابدين للحكم قد حمل معه العديد من التوقعات والتغيرات اذ تم الافراج عن السجناء وأجريت محادثات مع أحزاب المعارضة بشأن اجراء انتخابات عامة وذلك لتصفية التركة السياسية الثقيلة التى خلفها الرئيس بورقيبة وكان الخيار التعددى الذى جمده مزالى فى أواخر سنة ١٩٨٥، وصدر العفو التشريعى العام لكافة رجال السياسة الذين يعيشون خارج تونس(٣٩).

ولقد تم ادخال تعديلات على الدستور أهمها :-

الغاء الرئاسة مدى الحياة ومسألة الخلافة الآلية، تحديد امكانية الترشيح لرئاسة الجمهورية بفترتين وحسب، ضبط السن القصوى للترشيح بسبعين سنة وكذلك تقليص دور رئيس الوزراء من قائد ورئيس للحكومة إلى كونه منسق للأنشطة الوزارية المختلفة، كما تعرض الفصل الـ (٤٠) الجديد من الدستور الى اعادة تأليف لجنة الترشيح التى يترأسها رئيس مجلس النواب ووقع النزول بعدد أعضائها من (٥) الى (٤)، كما حذفت عضوية الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف بتونس وعضوية الوكيل العام للجمهورية ودخل فيه رئيس المجلس الدستورى وأسند اليها زيادة على صحة الترشيح والاعلان عن نتيجة الانتخابات النظر فى الطعون المقدمة فى هذا الصدد. كما اقتضى الفصل (٥٧) الجديد عند شغور منصب رئيس الجمهورية أو استقالته أو لعجزه التام أن يتولى مهام رئيس الدولة بحكم القانون - رئيس مجلس النواب وليس رئيس الوزراء كما كان الوضع من قبل، كما لا يجوز لرئيس النواب القائم برئاسة الجمهورية أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

وفيما يتعلق بالسلطة التشريعية - خوّل الفصل الـ (٦٢) من الميثاق مجلس النواب حق معارضة الحكومة وسحب الثقة اذا تبين أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية على أن يكون ذلك بالاقتراع على لائحة لوم، وهذه اللائحة لا

يمكن تقديمها الا اذا كانت معللة وممضاة من ١/٢ أعضاء المجلس على الأقل.. واذا وقعت المصادقة على لائحة لوم بأغلبية الـ ٢/٣ فان على رئيس الوزراء تقديم استقالة حكومته الى رئيس الجمهورية.. كما خول الفصل الـ (٦٣) الجديد رئيس الجمهورية فى مصادقة مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية ٢/٣ الأعضاء أثناء نفس المدة النيابية الحق فى حل المجلس والدعوة لانتخابات جديدة فى مدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً(٤٠).

وبذلك حرص الرئيس زين العابدين أن يصبح الفصل (٦٣) من الدستور مقنناً لصيانة دور الحاكم بين مجلس النواب والحكومة عند الخلاف ومقنناً أيضاً بوضع مفهوم اللوم فى اطاره الصحيح فى أولى الخطوات لكى تلعب السلطة التشريعية دورها.

ولم تكتف الحكومة الحالية بهذه التغيرات النظرية، بل اتخذت عدة خطوات على المجال التطبيقى مثل عودة جرائد المعارضة، والاعتراف بالأحزاب الجديدة ومساعدة أحزاب المعارضة ماليا بل وتكليف رئيس حزب معارض بالاشراف على اللجنة الوطنية واشراكها فى الحوار الوطنى(٤١).

كما حرص زين العابدين على تأكيد التزامه بالتعددية وتكوين نواة لمجتمع مدنى قوى فدعا الى اقرار الميثاق الوطنى ودعا كافة الأحزاب السياسية والتنظيمات الاجتماعية الى اقراره(٤٢).

ويتفق البعض على أن **مجلس النواب التونسى** بدأ منذ الثمانينات يلعب دوره المنوط به، فلقد صدق فى الثمانينات على قوانين الحريات العامة لتنظيم حرية الصحافة وتعدد الأحزاب والغاء محكمة أمن الدولة وأولى أهمية كبيرة لقوانين العمل والضرائب(٤٣) كما أولى أهمية كبرى لقانون الانتخابات وتم تخفيض عدد النواب بالمجلس حيث تم اختيار نائب عن كل (٦٠) ألف نسمة بدلاً من (٥٠) ألف نسمة وكان يستهدف من وراء ذلك اكساب البرلمان مزيدا من الفاعلية.

وبالرغم من كل ذلك وبالرغم من الاتفاق حول وجود بوادر جديدة ومؤشرات لدمقرطة النظام فى تونس الا أن السؤال هو كيف سيتم ارساء المؤسسات والأحزاب السياسية بعد تلك الفترة التى ليست بالقصيرة لنظام ديكتاتورى: كيف يمكن التغلب على

اتجاهات بعض الجماعات التونسية التى استفادت من الحكم البورقيبى[٤٤] وبعده عن الديمقراطية.. كيف يمكن التغلب على ذلك الميراث الاستعمارى وتلك الظاهرة البورقيبية فى تهميش دور الجماهير التونسية والبعد عن المشاركة فى صنع القرار؟.

هل ستستمر تونس تنتهج طريق الديمقراطية المقيدة والتى - أرغم أنها - الأصلح لها بعد هذا الميراث الطويل من شخصنة السلطة؟ وهل تلك الديمقراطية ستكون قادرة على ايجاد مجلس تمثيلى يقوم بدوره فى حماية مصالح الجماهير والتعبير عن الارادة العامة السياسية؟

أسئلة كثيرة ليس من السهل الاجابة عليها سوى بالاقتراب مما ذكره أحد المثقفين التونسيين عن الحل «نريد لمؤسساتنا الدستورية الممثلة لنا أن تهضم الأشخاص ولا يهضمونها»[٤٥] فهل ستنجح تونس!!

هوامش الدراسة

١ – تونس معطيات أساسية، الوكالة التونسية للاتصال الخارجى، أكتوبر ١٩٩٤، ص ١٠.

٢ – تونس، التغير والانجاز: الذكرى الخامسة للسابع من نوفمبر ١٩٨٧، كتابة الدولة للاعلام، تونس، نوفمبر ١٩٩٢، ص ٢٢.

٣ – Norma Salem, Habib Bourguiba, Islam and the Creation of Tunisia, Groom Helm LTD., Kent, 1984, P.23.

٤ – علاء عيسى العيوطى، نظام الحزب الواحد فى تونس، رسالة مقدمة لقسم العلوم السياسية لنيل درجة الماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ٣٢٨.

٥ – د. الحبيب ثامر، هذه تونس، دار الغرب الاسلامى، بيروت سنة ١٩٨٨، ص ٧٠ وما بعدها.

٦ – المرجع السابق، ص ٧٢.

٧ – علاء عيسى العيوطى، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٧،

٨ – تونس، التغير والانجاز، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

٩ – Mourice Flory & Bahgat Korany Regimes Politiques Arabes : Presses Universitaires de France, 1990, P. 419.

١٠ – تونس، معطيات أساسية، مرجع سبق ذكره، ص ١١.

١١ – لمزيد من التفصيل حول نتائج الدورات الانتخابية انظر :–

Roger East and Tanya Joseph, Political Parties of Africa and the Middle East: AReference Guide, P.P. 293: 297.

وكذلك، ملف البرلمان– تونس، مركز الوثائق والمعلومات– جريدة الأهرام.

١٢ – الأهرام الدولى، ١٩٨٦/١/٨.

١٣ – الجمهورية، ١٩٨٩/١١/٤.

١٤ – الأهرام – الأهرام، ١٩٨٩/٤/٤.

١٥ – جريدة عكاظ، ١٩٨٩/٤/٥.

١٦ – الأهرام ١٩٩١/٩/٣٠.

١٧ – أيمن عبدالوهاب، انتخاب ١٩٩٤ فى العالم العربى، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٤، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ١٩٩٥ ص ٢٦٨ : ٢٨٤.

١٨ – الأهرام ١٩٩٤/٣/١٩.

١٩ - أيمن عبدالوهاب، مرجع سبق ذكره، ص ١٧٣.

٢٠ - Micheal Camau, (ed) Yunisie Au Present: Une modernite au Dessus de tout soup-Can (Paris, Centre National de La Recherch Scentifique, 1987. P. 141.

٢١ - الحبيب ثامر، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

٢٢ - ابراهيم طوبال، سقوط البورقيبية: التطور الاقتصادى والثقافى والسياسة الخارجية، سلسلة دراسات المعارضة التونسية، د. ت. ٢ ص ٣٨.

٢٣ - السلامى الحسينى، فى التحول الديمقراطى: الحرية، الكتاب الشهرى، العدد (٦)، ص ٥.

٢٤ - Micheal Camau, Op. Cit., P. 130.

٢٥ - William Zartman, Government and Politics in Nonthern Africa, Londan: Methuen & Co. LtD, 1963. PP. 68, 69.

٢٦ - لمزيد من التفصيل حول الاجراءات الليبرالية فى عهد بورقيبة انظر : -

Anthur S. Banks (eds.) Political Handbook of the World, CSA Publications, State University of New York, 1993, P. 842.

وانظر كذلك : -

Lois A. Aroian and Richard P. Mitchell, The Modern Middle East and Nonth Africa, New York, Macmillan Publishing Company Inc., 1984, P. 346.

٢٧ - الحبيب بورقيبة، حياتى / آرائى / جهادى، نشريات كتابة الدولة للاعلام، تونس، ١٩٧٨، ص ١٠٠.

٢٨ - Susan Macdonald: An Uncrtain Future, African Report, Sep. Oct., 1987. P. 58.

٢٩ - African Repont, Facing a Future Without Bourguita, Nov., Dec., 1984, p. 71.

٣٠ - Mark Tessler, Tunisia's New Begining, Current History, vol 89, No. 246, April, 1990, p. 169.

٣١ - نقلا عن : -

منير الشرفى، وزراء بورقيبة : دراسة ترسم ملامح الوزير التونسى فى عهد الحكم الفردى، تونس، قرطاج، ص ١١٨.

٣٢ - Abdelaziz Barrouhi, Demain La Democratie : Communication & Politique Sous Bourguiba, Afkar Wa Ich'Haar, 1990. P.P. 184:185.

٣٣ - علا عيسى العيوطى، مرجع سبق ذكره، ص ص ٣٥٥: ٣٥٩.

٣١ – نقلا عن :–

منير الشرفى، وزراء بورقيبة : دراسة ترسم ملامح الوزير التونسى فى عهد الحكم الفردى، تونس، قرطاج، ص ١١٨.

٣٢ – Abdelaziz Barrouhi, Demain La Democratie : Communication & Politique Sous Bourguiba, Afkar Wa Ich'Haar, 1990. P.P. 184:185.

٣٣ – علا عيسى العيوطى، مرجع سبق ذكره، ص ص ٣٥٥ : ٣٥٩.

٣٤ – خطاب بورقيبة ١٠/١١/١٩٥٩.

٣٥ – هدى متكيس، النخبة السياسية فى تونس ١٩٥٦/ ١٩٧٠، رسالة مقدمة لقسم العلوم السياسية لنيل درجة الماجستير – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ص ٦١، ٦٢.

٢٦ – علا عيسى العيوطى، مرجع سبق ذكره، ص، ص ٣٢٨– ٣٦٨.

٣٧ – أحمد التليلى، فى سبيل الديمقراطية، مطبعة تونس، قرطاج، سبتمبر ١٩٩١، ص ص ٢٩: ٣١.

٣٨ – Abdelaziz Barrouhi, Op- Cit., P. 185.

٣٩ – السابع من نوفمبر فى الصحافة العالمية، نشريات وزارة الاعلام التونسية، تونس، ١٩٨٨، ص ١٢٥.

٤٠ – الشاذلى القليبى، ٧ نوفمبر والثورة الهادئة، مؤسسات عبدالكريم بن عبدالله، تونس، ١٩٨٨، ص ص ١٥٢، ١٥٣.

٤١ – سالم المالكى، التعددية السياسية فى تونس: فكر وممارسة، الوكالة التونسية للاتصال الخارجى ١٩٩٣، ص ص ٤٩: ٥٢.

٤٢ – لمزيد من التفصيل حول الميثاق الوطنى أنظر :–

الميثاق الوطنى ٧/١١/١٩٨٨، الوكالة التونسية للاتصال الخارجى، تونس العهد الجديد، أكتوبر ١٩٩٣. ص ص ١٣: ١٧.

٤٣ – Post Bourguiba, Tunisia tackles reforms, Cuardian, 8-12/1987.

٤٤ – Interview With Ahmed Ben Salah, African Report, May-June, 1988, P. 56.

٤٥ – منصف المرزوقى، دع وطنى يستيقظ نحو الحضارة الرابعة، دار النشر للمغرب العربى، طب، ١٩٨٨، ص ١٤١.

(٣)

المؤسسة التشريعية فى الجزائر

محمد سالمان طايع

لقد حظى موضوع مؤسسات الدولة فى الجزائر بعناية المؤرخين ورجال القانون والسياسيين – العرب والغرب – فألفوا كتباً ونشروا ابحاثاً جمعوا فيها آثاراً من عصور قديمة وحديثة كانت ولاتزال مصدر إلهام للمتعلم والعالم.

أما المؤسسات البرلمانية والتى هى جزء هام من مؤسسات الدولة فلم تحظ بعناية ملحوظة، ولعل ذلك راجع إلى أن المؤسسات البرلمانية قد اعترضتها تقلبات ظرفية لم تسمح لها – فى الماضى والحاضر على حد سواء – بالاستقرار الذى يمكن من البحث والكتابة فى موضوعها.

أما وقد وجد هذا الموضوع عناية ما من الباحث، فذلك راجع إلى ما آل إليه حال المؤسسة التشريعية فى الجزائر من ضعف وعدم استقرار، عقب سلسلة من الاحداث والتغيرات التى تضرب بجذورها إلى العهد الاستعمارى – أى ما قبل الاستقلال – والتى أفضت إلى تصدع بنيان المؤسسة التشريعية فى الجزائر.

وتنطلق هذه الدراسة من مقولتين أساسيتين تشكلان معاً الإطار النظرى لهذه الدراسة:

المقولة الأولى: أن المؤسسة العسكرية (الجيش) هى الدعامة الرئيسية التى ينهض عليها النظام الجزائرى؛ إذ يمكن أن نذهب للقول بأن شرعية النظام الجزائرى هى تلك التى تستمد من المؤسسة العسكرية، وفى هذا السياق تتجلى خصوصية نظام الحكم فى الجزائر فى كونه أنشئ بواسطة المؤسسة العسكرية وليس العكس(١). ولقد نتج عن هذه الوضعية وترتب عليها أن أصبح النظام الجزائرى «نظاماً عسكرياً».

وفى هذا الإطار فإنه من المعروف أن أدبيات التنمية السياسية قد استقرت على قاعدة مفادها أن ثمة علاقة عكسية (ارتباطية سالبة) بين عسكرية النظام من ناحية ودرجة مؤسسيته من ناحية أخرى، اذ يلاحظ أنه فى ظل النظم العسكرية لا يوجد اهتمام بعملية بناء المؤسسات، حيث تتركز كافة الإختصاصات فى السلطة العسكرية، ويتمحور النظام السياسى برمته حول الجيش، فلا يسمح ببقاء عدد كاف من المؤسسات المدنية أو الدستورية(٢)، وحتى فى حالة وجود مؤسسات مدنية – دستورية فى النظم العسكرية،

فإنها (أى المؤسسات) لا تعدو أن تكون إلا (ديكور) لإضفاء الشرعية على النظام العسكرى واعطائه بريقا وواجهة ديمقراطية.

وهذه القاعدة تكاد لا تخطئ النظام العسكرى فى الجزائر، الذى تهيمن فيه المؤسسة العسكرية على كافة المؤسسات المدنية، وعلى رأسها المؤسسة التشريعية (البرلمان) التى هى فى أحسن الأحوال مجرد مؤسسة شكلية – صورية ....[٣]

المقولة الثانية: تتركز مراكز القوة السياسية فى النظام الجزائرى فى جهات ثلاث تشكل فى مجموعها «ثالوث القوة السياسية فى الدولة الجزائرية» وهى:

١- المؤسسة العسكرية.

٢- الرئاسة.

٣- جبهة التحرير (وهى الحزب التعبوى الوحيد فى إطار النظام السياسى حتى ادخال التعديلات الدستورية سنة ١٩٨٩ والتى ألغت مبدأ وحيدية جبهة التحرير والاقرار بالتعددية السياسية).

وتسيطر (الدولة) الجزائرية ممثلة فى (ثالوث القوة السياسية) على كافة المؤسسات السياسية والدستورية، بما فى ذلك البرلمان، الذى أصبح مجرد أداة فى يد النظام يتصرف فيها على النحو الذى يشاء.

وهكذا... نجد أن السلطة التشريعية فى نظام الحكم الجزائرى تلعب دورين رئيسيين هما:

١- إضفاء الصبغة الديمقراطية على النظام السياسى.

٢- إضفاء الشرعية على القرارات التى يتخذها النظام.

أى أنه يمكن القول بأن المؤسسة التشريعية فى الجزائر – وبخلاف ما يفترض أن يكون – هى حلبة لتمثيل السلطة لدى الشعب أكثر من كونها أداة لتمثيل الشعب لدى السلطة.

وتمثل هاتان المقولتان الاطار النظرى للبحث ومنهما تنطلق الدراسة.

وفيما يتعلق بالنية الدستورية فى نظام الحكم الجزائرى، فإنه من الجدير أن نلاحظ أن الدستور الجزائرى لم يتحدث عن سلطات فى إطار الدولة، بل تحدث عن وظائف يتم القيام بها عن طريق مؤسسات معينة، وأن هذه الوظائف كما وردت فى الدستور من حيث التنظيم والممارسة ماهى إلا تسميات لما اصطلح على التعبير عنه بكلمة (سلطات)(٤).

وفى هذا الإطار فإن الحديث عن المؤسسة التشريعية فى الجزائر والتى تمارس الوظيفة (السلطة) التشريعية، سيراعى اعتبارين أساسيين وهما:

أولاً: التطور التاريخى للمؤسسة التشريعية الجزائرية:

وفى هذا الإطار فإننا نجد أن الجزائر قد عرفت نماذج متعددة من هذه المؤسسات التى اكتسبت أشكالاً مختلفة فى التنظيم والترتيب حسب الملابسات الظرفية التى وجدت فيها، وستحاول الدراسة التعرف على هذه النماذج من خلال المراحل التى مرت بها هذه المؤسسات . . ولقد تم تقسيم هذه المراحل إلى ثلاث مراحل أساسية هى(٥):

١- مرحلة الاحتلال الفرنسى (العهد الاستعمارى).

٢- مرحلة الثورة التحررية ١٩٥٤-١٩٦٢.

٣- مرحلة مابعد الاستقلال: والتى تم تقسيمها مرحلياً إلى أربع فترات هى:

أ/ فترة بن بيلا ١٩٦٢-١٩٦٥

ب/ المرحلة الانتقالية ١٩٦٥-١٩٧٦

جـ/ الفترة من ١٩٧٦-١٩٨٨

د/ الفترة من ١٩٨٨-١٩٩٥.

ثانياً: الواقع الاجتماعى وقضاياه الاقتصادية والثقافية والسياسية وأهمية هذا الاعتبار ترجع إلى أنه هو الذى يشكل البيئة السياسية للمؤسسة التشريعية وميدانها الذى تعمل فيه(٦).

وفى هذا الإطار، تتخذ الدراسة من (المنهج التاريخى المقارن) مدخلاً للاقتراب من موضوع تطور المؤسسة التشريعية فى الجزائر عبر المراحل التاريخية السابق الإشارة إليها[٧]. وتتم عملية المقارنة عبر الفترات الزمنية السابقة فى الموضوعات الآتية:

١- الإطار القانونى والدستورى للمؤسسة التشريعية، وذلك بالتعرض إلى: الدور الدستورى للبرلمان، طبيعة المجلس، المدة القانونية، جلسات المجلس... الخ.

٢- تحليل هيكل العضوية: نوع العضوية، شروط هيئة الناخبين، شروط هيئة المرشحين، حصانات الأعضاء، ... الخ.

٣- تحليل الأداء البرلمانى للأعضاء، (أى تحليل أداء المؤسسة التشريعية) وذلك من حيث: اقتراح القوانين، تعديل القوانين، الوسائل الرقابية (الأسئلة، الاستجوابات، طلبات الاحاطة)،... الخ.

مع ملاحظة أن البيانات الخاصة بالعناصر الثلاثة السابقة والتى تمثل محكات للمقارنة عبر الفترات الزمنية المختلفة لم تكن متوفرة بشكل كاف، وهو ما جسد أهم صعوبة أمام إتمام هذه الدراسة.

ولما كانت هذه الدراسة بطبيعتها دراسة للمؤسسة التشريعية فى نظام الحكم الجزائرى من حيث التشكيل والاختصاصات والممارسة لذا كان طبيعياً أن يتكامل المنهج المؤسسى مع المنهج التاريخى المقارن[٨] فى هذه الدراسة للاقتراب من ظاهرة المؤسسة التشريعية فى الجزائر.

المرحلة الأولى: العهد الاستعمارى
المؤسسات البرلمانية فى فترة الاحتلال الفرنسى
(الحياة البرلمانية فى عهد الاحتلال)

فى الواقع أنه من الصعب التحدث عن (المؤسسات البرلمانية) أو (التجربة البرلمانية) فى العهد الاستعمارى، ذلك أن البرلمان فى عهد الاحتلال لم يكن سوى جهاز شكلى لإعطاء الشرعية للاحتلال ومحاولة ذر الرماد فى العيون كما يقال، كما أن الجزائر

كانت تحكم بموجب أحكام الدستور الفرنسى وأحكام خاصة تخدم مصالح الاستعمار وتضمن استمرارية استغلال الاقلية الأوروبية فى الجزائر(١).

وإذا كانت الجزائر لم تعرف الحياة البرلمانية أو النظام البرلمانى بالمعنى الصحيح فى ظل الاحتلال الفرنسى، فإنها قد عرفت مؤسسات ادارية لها اختصاصات شبه تشريعية تظهر فى بعض ما سمح لها من قرارات تنظيمية تؤهل عن طريق مراسيم القوانين التى تصدر فى فرنسا بعد مصادقة البرلمان عليها واصدارها من طرف رئيس الجمهورية.

ومن المؤسسات شبه البرلمانية التى عرفتها الجزائر فى ذلك العهد هى ما يسمى «بالمفوضيات المالية» التى تحولت فيما بعد الى المجالس المالية، و«المجلس الجزائرى».

المفوضيات المالية:

تطلق المفوضيات المالية فى النظام الفرنسى الخاص بالجزائر على هيئة خاصة لممارسة الاستقلال الذاتى فى المسائل المالية من طرف المعمرين الفرنسيين.

وقد اشتملت المفوضيات المالية على ثلاث لجان: لجنتان كل واحدة منهما مكونة من ٢٤ عضواً منتخباً من الأوروبيين المعمرين والأخرى من الأوروبيين غير المعمرين، والثالثة كانت مشكلة من واحد وعشرين عضواً من المسلمين الجزائريين من بينهم خمسة عشر منتخبين، وستة يعينون من طرف الوالى العام. وكانت اللجان تعمل مستقلة عن بعضها وسلطاتها كانت استشارية بحتة وليست تشريعية.

نستنتج من هذا أن الصلاحيات التى منحت لما يدعى بالمفوضيات المالية لا تتجاوز حدود التنظيمات الداخلية لمصالح المعمرين ولا يمكن أن نرفعها إلى مستوى المؤسسات البرلمانية بالرغم من العنصر البرلمانى الذى تنطوى عليه كالتمثيل والتصويت على الميزانية.

ونشير إلى أن المفوضيات المالية قد حلت بصدور أمر مؤرخ فى ١٥ سبتمبر ١٩٤٥ وعوضت مؤسسة أخرى تحت اسم «مجلس مالى»(٢).

المجلس الجزائرى:

تأسس المجلس الجزائرى طبقاً للمادة السادسة من القانون الصادر فى ٢٠ سبتمبر ١٩٤٧ المتضمن القانون الأساسى للجزائر، ويتكون المجلس الجزائرى من مائة وعشرين عضواً منتخباً.

فى بداية الأمر كانت الجزائر تمثل فى المجلس الوطنى الفرنسى بنواب تنتقيهم سلطات الاحتلال من بين أكثر الغلاة الاستعماريين وعدد قليل جداً من الجزائريين المعروفين بولائهم للاستعمار، ولكن هذا الوضع الذى رفضه الشعب الجزائرى دفع بفرنسا إلى التفكير فى صيغة جديدة اعتقدت أنها تخرجها من المأزق الذى كانت فيه وهكذا ومع نهاية الاربعينات، وبعد أن عظم دور الحركة الوطنية الجزائرية قامت فرنسا بتأسيس جمعية جزائرية أسمتها - المجلس الجزائرى (وهو نوع من البرلمان المحلى) كان المستعمرون يشكلون حصة الأسد فيه، فعلى الرغم من أن المستعمرين لم يكن يتجاوز عددهم فى الجزائر ١٠٪ من مجموع السكان الأصليين، الا أنهم كانوا يسيطرون على ٥٠٪ من مقاعد المجلس (٦٠ عضو أوروبى) والستون الآخرون يمثلون سكان البلاد (الجزائريين)، ويجرى انتخاب المائة وعشرين عضواً الممثلين للمجلس الجزائرى طبقاً لنظام الهيئة الانتخابية المزدوجة(٣).

أما **صلاحيات / اختصاصات هذا المجلس** فكانت مالية وسلطات ذات طابع تشريعى محدودة جداً كالقوانين ذات الطابع التنظيمى.. كما خول للمجلس أن يصوت على تدابير لتطبيق الإصلاحات المنصوص عليها فى القانون الأساسى والتى منها تطبيق المساواة الفعلية بين المواطنين.

والحقيقة أن المجلس الجزائرى فى ظل العهد الاستعمارى كان له اختصاص محدود جداً فى مجال التشريع، اذ نصت المادة (١٢) من القانون الأساسى للجزائر على المواضيع التى لا يجوز للمجلس الجزائرى أن يشرع فيها وتبقى من اختصاص البرلمان الفرنسى وهذه المجالات هى: التنظيم العسكرى، التجنيد، النظام الانتخابى، القانون الأساسى للمجموعات المحلية، التنظيم الادارى، التنظيم القضائى، الاجراءات المدنية والجزائية، تحديد الجنايات والجنح وعقوباتها، النظام العقارى والأملاك العقارية، النظام الجمركى، العفو الشامل، المنازعات الادارية، نظام الجنسية(٤).

بعد هذا نتساءل...

ماذا بقى من اختصاصات لهذا المجلس الجزائرى؟

إن المجلس الجزائرى فى عهد الاحتلال ولد محكوماً عليه بالعجز، وعجزه ظاهر من طبيعة العناصر المكونة له، ذلك أن انتخابات مارس ١٩٤٨ لم تلق فقط فى المجلس الجزائرى بأغلبية محافظة شبيهة بتلك التى كانت قد أعطيت للمجلس المالى ولكن أعطته زيادة على ذلك أولئك الذين تحصلوا على مهارة كبيرة فى مهمتهم السابقة فمن ١٢٠ منتخبا ٢٦ كانوا أعضاء، وفى المجلس المالى السابق من بينهم ١٤ أوروبيا و١٢ مسلما، وهم الذين يحتلون مركز الصدارة فى المجلس، اذ انتخب لرئاسة المجلس الجديد اشخاص معروفون بحرصهم الكبير على مصالح الأوروبيين.

وخلاصة القول فإن المجلس الجزائرى كان بعيداً عن مفهوم البرلمان لأنه كان ناقص الأهلية التى تجعله قادراً على القيام بمهمته كهيئة تشريعية لأنه كان فاقداً للسيادة، ولهذا لم يدم طويلاً وحل بمرسوم صدر فى ٢١ أبريل ١٩٥٦ بعد أن دمرت جبهة التحرير أركانه، بأوامرها لأعضاء المجلس الجزائريين بتقديم استقالتهم(٥).

المرحلة الثانية: مرحلة حرب التحرير

المؤسسات البرلمانية الوطنية فى مرحلة الثورة التحررية

إن نداء أول نوفمبر ١٩٥٤ الذى وجهته جبهة التحرير الوطنى إلى الشعب الجزائرى للجهاد ضد الاستعمار قد وضع حداً للاحتلال الفرنسى وحدد معالم الطريق نحو الاستقلال، ووضح الأهداف الأساسية للثورة المسلحة وهى: إقامة دولة جزائرية ديمقراطية اجتماعية ذات سيادة فى إطار المبادئ الاسلامية، تحترم جميع الحريات الأساسية للأفراد دون تمييز عرقى أو دينى.

ومنذ ذلك التاريخ أخذت المؤسسات الجزائرية تنتظم وتتشكل مدنياً وعسكرياً من خلال نار الحرب الملتهبة فعقدت الثورة مؤتمرها الأول بقيادة جبهة التحرير الوطنى ١٩٥٦، فأصدر المؤتمر قراراً بإنشاء مجلس وطنى للثورة.

أسس المجلس الوطني للثورة الجزائرية من طرف هيئة سياسية عليا هي جبهة التحرير الوطني الممثل الشرعي الوحيد للشعب الجزائري في الحرب التحريرية ضد الاحتلال الفرنسي أثناء انعقاد مؤتمرها الأول ١٩٥٦، وتأسيسه بهذه الكيفية يمنحه الشرعية التامة ليحتل مكانة (البرلمان) في النظام السياسي للثورة الجزائرية، ولو أنه لا يجمع كل الخصائص المطلوبة في البرلمانات العادية كما سيتضح من خلال تنظيم المجلس وصلاحياته وقراراته(٦).

سير المجلس وتنظيمه: ويتكون المجلس الوطني للثورة الجزائرية من أعضاء دائمين أصليين وأعضاء إضافيين وله مكتب ويعقد دوراته مرة في السنة وكلما دعت الضرورة ويتخذ قرارات تنشر بشكل أوامر ولوائح.

وأما عن العضوية داخل المجلس فإنه يتم «تعيين» أعضاء المجلس بناء على (اختيارهم)، من طرف جبهة التحرير الوطني، وكان أعضاء المجلس في دورته الأولى (٣٤) منهم (١٧) عضواً دائمين والباقي كانوا إضافيين، غير أن عدد أعضاء المجلس كان قابلاً للزيادة أو النقص في كل وقت حسب الظروف التي يتطلبها تنظيمه.

أما أعضاء المجلس فكان في إمكانهم الجمع بين عضوية المجلس والعضوية في الحكومة أو في وظائف أخرى تسندها إليهم الجبهة.

وأما صلاحيات المجلس الوطني للثورة فهي محددة طبقاً لطبيعته فهو كمجلس تأسيس يشرع ويراقب الحكومة إلى أن تتحرر البلاد ويصادق المجلس على المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الحكومة مع الدول بأغلبية الثلثين ماعدا اتفاقية وقف القتال فيشترط أن يتم ذلك بأغلبية أربعة أخماس الأعضاء الحاضرين.

أما قرارات المجلس الوطني فهي تصدر في شكل لوائح سياسية وأوامر، وهذه القوانين والنصوص بأكملها ذات طابع مؤقت لأنها تصدر عن هيئات مؤقتة، وعندما تنشأ المؤسسات الدائمة بعد الاستقلال، وتزول المؤسسات القائمة تزول في نفس الوقت القيمة القانونية للنصوص ماعدا تلك التي تكون قابلة لاستمرار العمل بها، فإنها تبقى إلى أن يتم إلغاؤها بنصوص جديدة، وكانت تنشر التشريعات في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بعد أن أنشئت في ديسمبر ١٩٥٩، وكانت من قبل تنشر في جريدة «المجاهد»(٧).

المرحلة الثالثة: بعد الاستقلال

المؤسسات البرلمانية بعد الاستقلال

ونظراً للتعقيد الشديد الذى تتسم به هذه المرحلة من عمر التجربة البرلمانية الجزائرية، ونظراً لعدم «سيماترية» هذه الفترة، ولعدم اصطباغها بصبغة واحدة طوال هذه الفترة، فإنه سوف يتم تقسيم هذه المرحلة لاعتبارات الدراسة والبحث إلى أربع فترات متباينة هى:

١- مرحلة أحمد بن بيلا ١٩٦٢-١٩٦٥

٢- المرحلة الانتقالية ١٩٦٥-١٩٧٦

٣- الفترة من ١٩٧٦-١٩٨٨

٤- الفترة من ١٩٨٨-١٩٩٥

أولاً: مرحلة أحمد بن بيلا ١٩٦٢-١٩٦٥

بعد حرب طويلة خاضها الشعب الجزائرى منذ عام ١٩٥٤ إلى ١٩٦٢ أعلن فى ١٩ مارس ١٩٦٢ عن انتصار الشعب الجزائرى بقيادة جبهة وجيش التحرير الوطنى.

هذا، وتجسدت القضايا الأساسية التى ينبغى على الدولة الوليدة مواجهتها فى:

١- إعادة بناء المجتمع الجزائرى الذى حطمت بناه السنوات الطويلة من الاستعمار.

٢- خلق بنى للسلطة، اذ يفتقر المجتمع الجزائرى الأدوات المؤسسية القادرة على تسيير الدولة وادارة عملية التنمية.

وقد استطاع «بن بيلا» بعد التحالف مع «هوارى بومدين» قائد الجيش ورئيس الاركان، وبعض السياسيين ذوى الاتجاهات الثورية إقناع الحكومة المؤقتة بدعوة المجلس الوطنى لجبهة التحرير للانعقاد بغية وضع برنامج سياسى واقتصادى للدولة الناشئة. وتم تحديد موعد الاستفتاء فى ١ يوليو ١٩٦٢، وبمجرد اعلان نتائج الاستفتاء يوم ٣ يوليو ١٩٦٢، ومنذ هذه اللحظة أوكل الأمر إلى دولة الجزائر المستقلة إلا أن الظروف السياسية التى نتجت عن آثار الحرب الطويلة لم تسمح باجراء الانتخابات من أجل إقامة مجلس تأسيسى فى الأجل المحدد (١٢ أغسطس ١٩٦٢)، فتأجلت إلى ٢٠ سبتمبر ١٩٦٢، وهكذا

أسفرت نتائج الاستفتاء عن ميلاد «المجلس الوطنى التأسيسى» الذى كان من مهامه تسلم السلطة من الهيئة التنفيذية والحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية[٨].

انتخاب المجلس الوطنى التأسيسى:

وعينت طريقة اجراء الانتخابات بالاقتراع على قائمة المرشحين بالعمالة، وحدد عدد المقاعد بـ (١٩٦) مقعداً واعتبرت العمالة (المقاطعة) دائرة انتخابية.

ومن الشروط التى طلبت فى الناخب: أن يكون بالغاً من العمر إحدى وعشرين سنة مع الإقامة فى الجزائر لمدة (١٠) سنوات وللناخبين الموجودين خارج الدائرة الانتخابية حق الانتخاب عن طريق الوكالة.

أما شروط القابلية للانتخاب فقد نص الأمر المشار إليه أيضاً فى المواد من ٨ إلى ١٠ على أن يكون قابلاً للانتخاب كل ناخب بلغ من العمر ٢٣ سنة كاملة ولم يكن معرضاً للمنع أو الحجز.

النظام المؤقت للمجلس الوطنى التأسيسى:

يقصد بالنظام المؤقت للمجلس، وضعيته «كمؤسسة تشريعية» منتخبة لفترة زمنية محددة بإعداد الدستور والقيام بأعمال تشريعية أخرى كما جاء فى الأمر رقم ٦٢-١١. الصادر فى ١٧ يوليو ١٩٦٢.

وأجرى الاستفتاء بالتأكيد على أن يكون المجلس الوطنى تأسيسياً، ومنذئذ صار المجلس مؤقتاً إلى غاية صدور الدستور واجراء انتخابات تشريعية لمجلس وطنى عادى، وقد استمر النظام المؤقت للمجلس التأسيسى إلى غاية دخول دستور سنة ١٩٦٣ حيز التنفيذ وانتخاب المجلس الوطنى سنة ١٩٦٤[٩].

وبذا يعد اعداد الدستور أول عمل تشريعى هام يقوم به المجلس الوطنى التأسيسى طبقاً للقانون الاستفتائى الصادر فى العشرين من شهر سبتمبر سنة ١٩٦٢، وكما نص النظام الداخلى للمجلس فإن المجلس التأسيسى منتخب من أجل القيام بمهمة التشريع وتعيين الحكومة، والتصويت على الدستور.

ويقوم نظام الدولة فى دستور سنة ١٩٦٣ على أساس جمهورى وتبعاً لهذا تتكون الدولة من سلطة تنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية الذى يرأس فى نفس الوقت الحكومة، ومن سلطة تشريعية يقوم بوظيفتها (مجلس وطنى) (برلمان) ويتم قيام هاتين السلطتين عن طريق انتخاب كل من رئيس الجمهورية والمجلس لمدة متساوية (خمس سنوات) باقتراح من جبهة التحرير الوطنى الحزب الوحيد الحاكم فى البلاد[١٠].

وقد أشار الدستور فى هذا الإطار إلى أن الحاجة ماسة إلى قيام نظام قادر على التعبئة والتعبير عن السيادة الجمعية، ومن هنا أكد على رفض المبادئ التقليدية التى تحكم العلاقة بين المؤسسات الدستورية المختلفة، وأوجد نظاما يعتمد على حزب وحيد، ونستطيع القول أن النظام السياسى الجزائرى الوليد، يمكن أن يدخل فى إطار نظم الأحزاب التعبوية الوحيدة Dominant Party Mobilization System إذ اعتبر الحزب المصدر الوحيد للسلطة كما أنه هو الذى يقوم بتحديد السياسات العامة ويمارس الرقابة على كل من الجمعية الوطنية والحكومة، وقد اعتبرت جبهة التحرير هى هذا الحزب.

ويمارس (المجلس الوطنى) وظيفة السلطة التشريعية إذ لأول مرة وبعد مرور البلاد بعدة تجارب فى مجال المؤسسات البرلمانية تؤسس هيئة تشريعية (برلمانية) دائمة تعبر عن ارادة الشعب، وقد أولى الدستور عناية كبيرة لهذا المعنى فنص فى المادة (٢٧) منه على أن السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له فى (مجلس وطنى) وترشحهم جبهة التحرير الوطنى.

ويفهم من هذا أن التعبير عن إرادة الشعب يتم عن طريق تمثيل الشعب فى العمل التشريعى ومراقبة أعمال الحكومة من طرف ممثلين عنه ينتخبهم عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر بناء على ترشيح من جبهة التحرير الوطنى حزب الطليعة الوحيد فى البلاد كما يحدده الدستور[١١].

ويتكون المجلس الوطنى الجزائرى من مجلس واحد وينتخب لمدة خمس سنوات ويحدد القانون طريقة انتخاب النواب وعددهم وشروط أهلية انتخابهم ونظام ما يتنافى مع النيابة البرلمانية، ويجتمع المجلس وجوبا قبل اليوم الخامس عشر التالى لانتخاب أعضائه وينتخب فوراً رئيسه ومكتبه ولجانه.

وطبقاً للمادتين (٣٤) و (٥٧) من الدستور فإن «رئيس المجلس الوطني» هو الشخصية الثانية في الدولة وهو الذي يخلف رئيس الجمهورية في تسيير شئون الدولة في حالة استقالة هذا الأخير أو وفاته أو عجزه النهائي[١٢].

وبالنسبة لصفة النيابة في (المجلس الوطني) فإن الدستور يمنح ضمانات هامة للنواب حيث ينص على أن النيابة لا تسقط إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس[١٣].

وفيما يتعلق بشخص النائب بالمجلس الوطني فهو محمي بالحصانة البرلمانية.

العمل التشريعي في المجلس الوطني:

يقوم المجلس بممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق دراسة مشاريع القوانين أو اقتراحات قوانين تودع لدى مكتبه من طرف الحكومة والنواب بواسطة لجانه المختصة وذلك لأن المبادرة بتقديم القوانين حق لرئيس الجمهورية وللنواب.

ولأعضاء الحكومة حق حضور جلسات المجلس الوطني والمشاركة في المناقشة داخل اللجان[١٤].

وأهم ما يخوله دستور ١٩٦٣ إلى المجلس هو حق المبادرة بتعديل الدستور، اذ نصت المادة (٧١): «ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معاً»[١٥].

مراقبة المجلس الوطني لنشاط الحكومة:

ينص الدستور على أن مراقبة (المجلس الوطني) لنشاط الحكومة يمارسه عن طريق ثلاثة اجراءات هي:

١ – الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان.

٢ – السؤال المكتوب.

٣– السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها.

ولكن الأهم في باب المراقبة هو سحب الثقة من الحكومة واعتبار رئيس الجمهورية مسئولاً أمام (المجلس الوطني)[١٦].

كما حدد الدستور فى المادة (٥٥) الكيفية التى يمارس بها (المجلس الوطنى) ومراقبة نشاط رئيس الجمهورية الذى هو فى نفس الوقت رئيس الحكومة فنص على أن ذلك يتم بواسطة طعن المجلس الوطنى فى مسئولية رئيس الجمهورية بايداع لائحة سحب الثقة الواجب توقيعها من طرف ثلثى النواب الذين يتكون منهم المجلس[١٧].

وبهذا يتضح أنه فى ظل دستور ١٩٦٣ قد أنيطت السلطة التشريعية بالطرفين التاليين:

١- رئيس الدولة: يتمتع بحق اقتراح القوانين واصدارها ونشرها إضافة إلى تمتعه بسلطة التشريع بتفويض من الجمعية الوطنية أو فيما بين أدوار الانعقاد، كما أعطى الدستور الحق لرئيس الدولة فى طرح أى أمر على المواطنين لاستفتائهم فيه[١٨].

٢- الجمعية الوطنية (المجلس الوطنى): تتمثل اختصاصاتها فى تشريع القوانين ومراقبة نشاط الحكومة (مادة ٢٧ من الدستور)[١٩]. ويتم انتخاب اعضائها بناء على ترشيح من جبهة التحرير لمدة خمس سنوات بواسطة الاقتراع العام السرى المباشر، ويمكن سحب تفويض العضو بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية.

ثانياً: المرحلة الانتقالية (١٩٦٥-١٩٧٦)

بينما كانت الجزائر تستعد لاستقبال مؤتمر دول عدم الانحياز والعالم يتشوق إلى الجزائر بما عساها تفاجئه بعد تجمع كتلة العالم الثالث، وإذ بمفاجأة تسرع بالاعلان عن نفسها دون انتظار فى بيان تناقلته أمواج الأثير إلى الشعب الجزائرى وإلى العالم ينبئ بما حدث هذا اليوم (١٩ يونيو - حزيران ١٩٦٥) على يد الجيش الوطنى الشعبى من إطاحة بنظام الحكم وإسقاط للحكام[٢٠].

وقد استلهمت حركة حزيران عدداً من الشعارات كمبرر لقيامها ولبناء المجتمع على أساسها تمثلت فى العودة إلى مبادئ وأهداف الثورة (ثورة ١٩٥٤) واصلاح انحرافات السلطة الشخصية وتحقيق الوحدة الوطنية وإقامة مجتمع اشتراكى حقيقى يستند إلى اقتصاد قومى..

وقد تمثلت مؤسسات الحكم فى هذه الفترة فيما يلى:

١- مجلس قيادة الثورة.

٢- مجلس الوزراء.

٣- الحزب (جبهة التحرير الوطنى)[٢١].

وقد اعتمد (بومدين) على نوع من القيادة الجماعية لتبرير شرعية وجوده فى السلطة، وإلى إقامة ائتلاف واسع من النخب السياسية حتى لا تتمكن نخبة واحدة من السيطرة دون غيرها على الحياة السياسية واحتكارها، ومن هنا تمثلت أولى الخطوات فى إرساء المؤسسات السياسية الجديدة فى إنشاء مجلس لقيادة الثورة[٢٢].

وقد أعلن مجلس الثورة فى بيانه عن حماية الأمن والسهر على سير المؤسسات القائمة، ولكن قراراته كانت عكس ذلك، إذ أبعد عن الحكم رئيس الجمهورية والأمين العام للحزب ورئيس المجلس الوطنى، وحل قيادة الحزب، كما عطل عمل المجلس الوطنى تبعاً لذلك ولم يعلن عن خطته صراحة، وقد نصب مجلس الثورة نفسه محل كل المؤسسات السابقة، وأكد فى الأمر رقم ٦٥-١٨٢ المؤرخ فى ١٠ يوليو ١٩٦٥ الذى تضمن تأسيس الحكومة على أن مجلس الثورة - واعتباراً للفترة الحالية وريثما يصادق على دستور البلاد فإن مجلس الثورة - هو صاحب السيادة[٢٣].

إن هذا النص صريح فى أنه يلغى دستور سنة ١٩٦٣ كما أنه صريح فى أن مجلس الثورة الذى يتكون من (٢٦) عضواً هو الهيئة العليا الممثلة لسلطة السيادة ولكن كهيئة مؤقتة لأن صاحب السيادة الحقيقى هو الشعب[٢٤].

وقد جسد المجلس السلطة العليا فى البلاد إلى أن يتم وضع دستور جديد وإقامة مؤسسات للحكم تتمشى مع الوضع الجديد، وبذا فقد كانت مهمة المجلس مرحلية، ورغم ذلك فقد استمر المجلس كأعلى سلطة فى البلاد عقب وفاة بومدين عام ١٩٧٨، وقد ضم المجلس (٢٦) عضواً اثنان منهم لم يحتلا مواقع عسكرية خلال الثورة، أى أن المجلس بمجموعه تقريباً من العسكريين سواء كانوا من المحترفين أو الذين ارتبطوا بالنضال المسلح خلال حرب التحرير أى أن أيا من النخب التى عملت فى الساحة السياسية قبل قيام الثورة لم يمثل فى المجلس[٢٥].

وإذا رجعنا إلى وظيفة مجلس الثورة سنجد أنه يشبه نفسه بمؤسسة تشريعية (أى البرلمان) إذ أعلن فى الأمر الصادر فى ١٠ يوليو ١٩٦٥ السابق عند تحديد وظائف الحكومة وخضوعها لمراقبة مجلس الثورة مضيفاً فى المادة (٣) منه بأن الحكومة قائمة

تحت سلطة مجلس الثورة الذى يمكنه أن يعد لها جزئياً أو كلياً بناء على أوامر مجلسيه يصدرها(٢٦).

إن هذه العلاقة القائمة بين الحكومة ومجلس الثورة تذكرنا بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان إلا أنها تختلف عنها من حيث الشكل ومن حيث المضمون ذلك أن البرلمان يكون منتخباً ومنظماً طبقاً للدستور، ومجلس الثورة إنما قام على اتفاق بين جماعة منظمة من أجل تحقيق أهداف معينة إلى غاية صدور الدستور(٢٧).

أما من حيث التشريع فإن مجلس الثورة قد فوض للحكومة أن تصدر أوامر فى المجال القانونى ومراسيم فى المجال التنظيمى.

وبما أن رئيس مجلس الثورة هو نفسه رئيس الحكومة فلا يوجد أى اشكال فى العمل التشريعى وقد استمرت هذه الوضعية من ١٩ يونيو-حزيران ١٩٦٥ إلى سنة ١٩٧٦، سنة صدور الدستور الجديد(٢٨).

ثالثاً: الفترة الممتدة من ١٩٧٦-١٩٨٨

بعد استقلال دولة الجزائر كان عليها أن ترسى قواعد الدولة الحديثة وتقيم المؤسسات التى تحفظها من الهزات، فقامت – كما سبق وذكرنا- بانتخاب مجلس تأسيسى هيأ للبلاد دستوراً صادق عليه الشعب الذى انتخب فيما بعد مجلسه الوطنى الأول سنة ١٩٦٣.

ولكن التجربة البرلمانية لم تعمر طويلاً، حيث تعطلت الحياة الدستورية حوالى عشر سنوات، وفى سنة ١٩٧٦ صادق الشعب الجزائرى على دستوره الثانى فى استفتاء عام، وانتخب فيما بعد مجلسه الوطنى الشعبى سنة ١٩٧٧ وهنا نرى ضرورة التوقف بعض الشيء لتسليط الأضواء على هذه الفترة لأنها غنية بالدلالات.

فقد استطاع (بومدين) خلال السنوات العشر الأولى لحكمه إرساء جو من الاستقرار السياسى النسبى، لم يعكر صفوه سوى محاولة انقلابية واحدة قام بها العقيد طاهر الزبيرى- رئيس الأركان عام ١٩٦٧، وقد تم سحقها بعنف، وكذا محاولة اغتيال بومدين فى ربيع ١٩٦٨، إلا أن (بومدين) – وعلى الرغم من ذلك – قد سار قدماً فى عملية تجهيز الجزائر بما يلزم من مؤسسات وباتجاه الدولة المركزية.

وبعد أن استقر النظام السياسى بعد عام ١٩٧٠ انصب الجهد التنظيمى للعناية بالمؤسسات السياسية للجمهورية الجزائرية على أعلى المستويات؛ ففى عام ١٩٧٦ صدر الميثاق الوطنى[٣٠]، وفى إطار المبادئ التى جاء بها هذا الأخير تم تحضير مشروع الدستور الجزائرى من لدن جبهة التحرير ونوقش فى ١٩٧٦ ثم عرض على استفتاء الشعب فوافق عليه هذا الأخير فى نفس الشهر بأغلبية (٩٩,١٧ ٪) وصدر فى نفس العام، وانتخب هوارى بومدين رئيساً للجمهورية.

وفى أوائل عام ١٩٧٧ انتخب (المجلس الشعبى الوطنى) المؤلف من (٢٦١) نائبا فاكتمل بذلك قيام المؤسسات التى ينص عليها الدستور[٣١].

وقد اعتمدت الجزائر نظام المجلس الواحد، حيث يقوم (المجلس الشعبى الوطنى) بممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن الشعب صاحب السيادة، بيد أن هذا لا يعنى اقتصار حق التشريع عليه وحده، اذ يتمتع رئيس الدولة أيضاً بهذا الحق فى مناسبات معينة، لذا يمكن القول أن الوظيفة التشريعية حسب دستور سنة ١٩٧٦ تمارس من قبل طرفين:[٣٢]

١ – المجلس التمثيلى الشعب الوطنى.

٢ – رئيس الدولة.

وإضافة لهذين الطرفين يمكن اعتبار الهيئة الانتخابية طرفا ثالثاً فى عملية التشريع وذلك عن طريق حق الاستفتاء الذى كرسته لها المادة (٥) من الدستور، ومع ذلك تبقى الوظيفة التشريعية من مهام (المجلس الشعبى الوطنى)، وسنحاول توضيح طبيعة ممارسة الوظيفة التشريعية فى الجزائر بموجب دستور ١٩٧٦ بواسطة كل من المجلس التشريعى ورئيس الجمهورية.

أولاً: المجلس التشريعى:

١ / **العضوية**: يتم انتخاب أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر بعد ترشيحهم من قبل قيادة الحزب (مادة ١٢٨ من الدستور)[٣٣] على أن تكون أغلبية أعضاء المجلس من العمال والفلاحين[٣٤]، ويقوم المجلس بانتخاب رئيسه للفترة التشريعية، وقد رتب الدستور مسئولية للنائب فى المجلس أمام زملائه اذ يمكن عزله بموافقة أغلبية أعضاء المجلس (مادة ١٣٥ من الدستور)[٣٥].

٢/ **مدة المجلس:** حدد المشرع مدة المجلس بخمس سنوات دون أن يضع قيوداً على عدد المرات التى يجوز فيها اعادة انتخاب الأعضاء السابقين، وقد راعى المشرع إمكانية قيام ظروف خطيرة قد تحول دون إجراء انتخابات عادية للمجلس، فعالج هذه الحالة عن طريق السماح بتمديد فترة النيابة بعد إثبات حالة قيام ظرف خطير بقرار من المجلس بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية (مادة ١٢٩)(٣٦).

٣/ **جلسات المجلس:** يعقد المجلس جلساته علانية مع جواز عقدها مغلقة بطلب من رئيسه أو أغلبية الحاضرين من أعضائه أو بطلب من الحكومة، ويجتمع المجلس فى دورتين عاديتين كل سنة مدة كل منهما ثلاثة أشهر على الأكثر، ويجوز استدعاء المجلس للاجتماع فى دورات استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو ثلثى أعضائه(٣٧).

٤/ **اختصاصات المجلس:** يمارس المجلس التشريعى الجزائرى بموجب دستور سنة ١٩٧٦ الاختصاصات الآتية:

(أ) اقتراح القوانين، على أنه لا يتم مناقشة أى اقتراح إلا اذا تقدم به عشرون نائباً على الأقل، كما لا يقبل أى اقتراح يتضمن أو ينتج عنه تخفيض للموارد العمومية أو زيادة فى الانفاق العام ما لم يكن مرفقاً بتدابير تستهدف رفع دخل الدولة أو توفير مبالغ مالية فى فصل آخر من النفقات العامة تساوى – على الأقل – المبالغ المقترح تغييرها(٣٨).

(ب) تشريع القوانين على ألا تخالف مبادئ الميثاق الوطنى، الا أنه يحق لرئيس الجمهورية رد مشروع قانون اقره المجلس لإعادة التداول فيه فى مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ اقراره، وهنا ينبغى لإقرار مشروع القانون حصوله على أغلبية ثلثى الأعضاء المكونين للمجلس(٣٩).

(ج) ممارسة الوظيفة الرقابية عن طريق تكوين لجان تحقيق فى أية قضية ذات مصلحة عامة(٤٠).

(د) للمجلس أن يطلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية ويقوم عند الاقتضاء باصدار لائحة حولها تبلغ إلى رئيس الجمهورية(٤١).

٥/ علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية: أعطى دستور ١٩٧٦ المجلس الوطنى التمثيلى حق توجيه الأسئلة – كتابة فقط[٤٢] – إلى أى من أعضاء الحكومة موجباً على الوزير المختص الرد كتابياً أيضاً فى مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً (مادة ١٦٢ من الدستور)[٤٣]، كما يحق للمجلس استجواب الحكومة حول القضايا الآنية، إلا أنه يبدو أن الاستجواب لا يصل إلى مرحلة حجب للثقة، حيث إن الدستور لم ينص على مثل هذا الحق، بل جعل الوزارة مسئولة أمام رئيس الجمهورية، وفى المقابل فإن رئيس الجمهورية الذى يقود العمل التنفيذى غير مسئول أمام المجلس، ولرئيس الجمهورية حق حل المجلس أو إجراء انتخابات مسبقة له وذلك فى اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة (مادة ١٦٣ من الدستور)[٤٤]، ومن هنا يتضح رجحان كفة السلطة التنفيذية فى مواجهة التشريعية.

٦/ الأداء التشريعى للمجلس: مما سبق يتضح أنه حسب نص المادة ١٢٦من دستور ١٩٧٦، فإن الوظيفة التشريعية فى الجزائر يمارسها مجلس واحد يسمى «المجلس الشعبى الوطنى» وللمجلس فى نطاق اختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة.

إن هذه الوظيفة التشريعية من خلال التشريع أى دراسة ومناقشة، والمصادقة على القوانين واقتراحها، والمراقبة التى يمارسها المجلس على الأجهزة التنفيذية، وهذه الرقابة يمارسها المجلس الشعبى الوطنى من مساءلة الوزراء شفاهة أو كتابة ومن خلال تقديم الأسئلة المكتوبة أو لجان التحقيق التى يشكلها المجلس بين الحين والآخر، وخلال الفترة التشريعية الممتدة من ١٩٧٧ – ١٩٨٢، مارس المجلس هذه الصلاحيات بكامل السيادة...

ففى مجال الأسئلة المكتوبة وجه النواب خلال الخمس سنوات (١٩٧٧–١٩٨٢) ١٣٠ سؤالاً مكتوباً إلى الحكومة.

كما شكل المجلس الشعبى الوطنى خلال نفس الفترة لجنتين من لجان التحقيق، أما الأسئلة الشفهية فقد كانت تتم من خلال التدخلات العامة فى المجلس والتى كان الوزراء يجيبون فيها على مختلف الأسئلة المتعلقة بمختلف الميادين، وخلال نفس الفترة السابقة سجلت مصالح الإحصاء فى المجلس الشعبى الوطنى حوالى ٧٥٠٠ تدخل من قبل ممثلى الحكومة[٤٥].

أما المبادرات التشريعية فهى تتم إما من قبل الحكومة أو من قبل عدد من النواب، ولقد درس المجلس الشعبى الوطنى خلال فترته التشريعية السالفة حوالى ٧٠ نصاً قانونياً سحبت الحكومة منها ١١ نصاً بعد أن وجدت أن الاتجاه العام فى المجلس لايحبذ المشروع المقدم من قبلها بالصيغة المقدمة كما أن النواب وخلال الفترة السابقة أيضاً تقدموا بـ: ١١ مشروعا قانونيا وتم إيداع ١٧٤٠ تعديل على النصوص المقدمة[٤٦].

ثانياً: الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية (١٩٧٦-١٩٨٨):

يتمتع رئيس الجمهورية الجزائرية - حسب دستور ١٩٧٦ - بصلاحيات تشريعية واسعة وأصيلة، إذ له الحق فى التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس عن طريق أوامر تعرض على المجلس عند أول دورة مقبلة له (مادة ١٥٣)[٤٧]، وبذا فإن الفرصة متاحة لرئيس الجمهورية لممارسة حق التشريع فترة لا تقل عن ستة أشهر فى السنة، وذلك لأن المجلس يجتمع فى دورتين تشريعيتين لا تتجاوز كل منهما ثلاثة أشهر فى السنة، كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة الاعتراض التشريعى المؤقت لمدة ثلاثين يوماً على أى مشروع قانون يدفعه إليه المجلس مما يتطلب لإقراره مجدداً حصوله على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس، هذا إضافة إلى حق رئيس الجمهورية فى المبادرة باقتراح القوانين وإصدارها[٤٨].

ثالثاً: المؤسسة التشريعية فى الجزائر فى الفترة ١٩٨٨-١٩٩٥

وتعد هذه الفترة من أحرج الفترات فى تاريخ الدولة الجزائرية وأكثرها اضطراباً، إذ تزخر هذه الفترة بالأحداث الجلل والتى أفضت إلى غليان المسرح السياسى الجزائرى.

فإذا كان مفتاح فهم النظام السياسى الجزائرى يكمن فى الكلمة التى قالها حسين آية أحمد: «إن تاريخ الجزائر يتلخص فى كلمة واحدة هى العنف»[٤٩] فإنه يمكن الزعم بأن هذه الفترة هى أصدق تعبير عن هذه «الكلمة».

ولسوف تتعرض هذه الدراسة لهذه الفترة من خلال تناول موضوعين رئيسيين يسبقهما مقدمة تمهيدية عن اصدار دستور ١٩٨٩ - وهما:

١- تنظيم السلطة التشريعية الجزائرية فى ظل دستور ١٩٨٩.

٢- تحليل الانتخابات البرلمانية لعام ١٩٩١ وماتلاها من أحداث.

إصدار دستور ١٩٨٩ :

بمناسبة وفاة الرئيس هوارى بومدين بعد مرضه فى نهاية عام ١٩٧٨، وعملاً بأحكام الدستور تم اجماع المجلس الشعبى الوطنى فى ٢٧ ديسمبر ١٩٧٨، واختير رئيسه رابح بيطاط رئيسا للجمهورية بصورة مؤقتة، ثم ما لبث أن رشحت جبهة التحرير الشاذلى بن جديد الذى نال ٩٤,٢٣٪ من أصوات المقترعين فى استفتاء ١٩٧٩ فترسم كثالث رئيس للجمهورية الجزائرية.

وفى ١٩٨٤ أعيد انتخاب الشاذلى بن جديد لولاية ثانية بأغلبية ٩٥,٣٦٪ من أصوات الناخبين فحاول الالتفات إلى معالجة المشاكل التى تواجهها الجزائر وجعل النصوص تواكب التطورات المستجدة، وهكذا تمت فى ١٨ يناير ١٩٨٦ الموافقة على نسخة جديدة من الميثاق تتضمن إثراءً وتعديلاً له لجعله حسب تعبير بن جديد «انطلاقة جديدة للثورة تأخذ بعين الاعتبار حقائق الزمن»[٥٠].

وهكذا عمل لتنمية اللامركزية الادارية وزيد عدد الولايات لجعلها ٤٨ ولاية حداً من تمركز السلطات والاستهلاك المدينى الذى يذهب بأكثر من ٥٠٪ من الإيرادات الزراعية[٥١].

ويبدو أن هذه المعالجة والاصلاحات لم تكن كافية، ففى يوم ١٩ سبتمبر ١٩٨٨ ألقى الرئيس الشاذلى بن جديد خطاباً سياسياً حدد فيه السياسات الاقتصادية التى لابد من اللجوء اليها للخروج من الازمة الاقتصادية الطاحنة، فوقعت احداث الجزائر الدامية التى ذهب ضحيتها مئات القتلى والجرحى[٥٢]، تلك الاحداث التى وصفها المحللون بأنها (اضطرابات الخبز)، حيث إن تفجرها نبع من التدابير التقشفية المتخذة لاحتواء اخفاق التنمية المجتمعية مثل: رفع الأسعار والغاء أو تخفيض الدعم المقرر للسلع الأساسية وعلى رأسها الخبز[٥٣]، ومرة أخرى تفجرت اضطرابات أعنف فى شهر أكتوبر من العام نفسه، مما أدى إلى نزول الجيش الجزائرى إلى الشارع ودخوله فى صدامات دامية مع المتظاهرين استمرت ٥ أيام وأسفرت عن مقتل أكثر من ٣٠٠ جزائرى[٥٤]. عندها تحرك الرئيس بن جديد فعزل بعض كبار المسئولين لاسيما شريف مساعدية مسئول الأمانة الدائمة لحزب جبهة التحرير الوطنى الجزائرية فى خطوة أولى باتجاه التغيير والانفتاح الذى تجسد فى جزئه الأول باستفتاء الشعب فى ١٩٨٨/١١/٣ على تعديلات دستورية

أهمها جعل رئيس الحكومة مسئولاً أمام الجمعية الوطنية الشعبية، وبعد أيام قليلة عقد حزب جبهة التحرير مؤتمره السادس ليقر فصل الحزب عن الدولة ووظائف الأمين العام عن وظائف رئيس الدولة مع بقاء الحزب حسب القرار الصادر، وفى ١٩٨٩/١/٢٤ اقترح الشاذلى بن جديد نسخة معدلة للدستور، فوافق عليها الشعب الجزائرى فى استفتاء ١٩٨٩/٢/٢٣ بنسبة ٩٢,٢٧٪ من الأصوات(٥٥)، منجزا بذلك الجزء الثانى من الاصلاح، وإلى هذا الدستور المجدد سنستند لتبيان تنظيم السلطة التشريعية وممارستها فى الجزائر.

أولاً: تنظيم السلطة التشريعية الجزائرية فى ظل دستور ١٩٨٩:

صدر دستور ١٩٨٩ متضمناً عددا من المبادئ التى تدعم عملية التحول إلى التعددية حيث إن الدولة لم تعد اشتراكية التوجه، كما تم حذف عام واحد من عمر رئاسة الدولة ليصبح خمس سنوات بدلاً من ست سنوات (مادة ٧١ من الدستور الجديد)، والغاء النص على الحزب الواحد (مادة ٩٤ من دستور ١٩٧٦)، كما تم نقل بعض سلطات الرئيس إلى رئيس الوزراء الذى هو بدوره مسئول أمام المجلس الشعبى الوطنى (البرلمان) ويستطيع الأخير أن يسحب الثقة منه ، فضلاً عن الغاء الدور السياسى للجيش وتحييده سياسياً (مادة ٢٤ من دستور ١٩٨٩)(٥٦).

المجلس الشعبى الوطنى (البرلمان):

يولى دستور ١٩٨٩ الوظيفة التشريعية إلى المجلس الشعبى الوطنى، حيث ينص فى المادة (٩٢) على أن السلطة التشريعية تمارس بواسطة مجلس واحد يسمى المجلس الشعبى الوطنى وله السيادة فى إعداد القانون والتصويت عليه(٥٧) ويحدد القانون تنظيم المجلس الشعبى الوطنى وعمله وميزانيته والتعويضات التى تدفع لأعضائه (المادة ١٠٩ من الدستور).

١/ **العضوية**: يتشكل المجلس من عدد من النواب يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر السرى من قبل جميع الجزائريين البالغين ١٩ سنة من العمر(٥٨). والمجلس الشعبى الوطنى هو صاحب السلطة للنظر فى صحة انتخاب اعضائه وفى تقرير مسئوليتهم أو عزل أحدهم اذا اقترف فعلاً يخل بشرف وظيفته(٥٩)، ويتمتع عضو المجلس

الشعبى الوطنى – كأعضاء المجالس النيابية فى الأنظمة البرلمانية بالحصانة النيابية الضرورية لقيامه بوظيفته التمثيلية(٦٠).

٢/ **مدة المجلس**: حدد المشرع مدة المجلس بخمس سنوات، ولا يمكن تمديد الفترة النيابية الا فى ظروف خطيرة جداً لا تسمح بإجراء انتخابات عادية ويثبت المجلس الشعبى الوطنى هذه الحالة (ظرف خطير) بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستورى(٦٢).

٣/ **جلسات المجلس**: يعقد المجلس جلساته علانية، وتدون مداولاته فى محاضر تنشر طبقاً لما يحدده القانون، ويجوز للمجلس الشعبى الوطنى أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسه، أو من أغلبية أعضائه الحاضرين أو بطلب من الحكومة(٦٣). هذا ويعقد المجلس دورتين عاديتين فى كل سنة مدة كل دورة ٣ أشهر على الأكثر، كما يمكن للمجلس أن ينعقد فى دورة استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثى أعضائه أو بطلب من رئيس الحكومة. وتختتم الدورة غير العادية (الاستثنائية) بمجرد ما يستنفد المجلس الشعبى الوطنى جدول الأعمال الذى استدعى للاجتماع من أجله(٦٤).

٤/ **اختصاصات المجلس**: يمارس المجلس الشعبى الوطنى الجزائرى – بموجب دستور سنة ١٩٨٩ – الاختصاصات الآتية:

(أ) حق المبادرة بالقوانين (اقتراح القوانين): وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، اذ قدمها عشرون نائباً(٦٥).

(ب) التشريع: حيث يشرع المجلس الشعبى الوطنى فى المجالات التى خولها إياه الدستور(٦٦).

(ج) يمكن للمجلس الشعبى الوطنى أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس. ويمكن عند الاقتضاء أن تتوج هذه المناقشة باصدار لائحة من المجلس الشعبى الوطنى، يبلغه رئيسه إلى رئيس الجمهورية(٦٧).

(د) الرقابة: حيث تنص المادة (٩٣) على أن المجلس الشعبى الوطنى يراقب عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة فى المادتين ٧٦، ٨٠ من الدستور.

٥/ علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية: أعطى دستور ١٩٨٩ لأعضاء المجلس التمثيلي المنتخب (البرلمان) الحق في استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، كما يحق لأعضاء المجلس أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوماً، وتتم الاجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس(٦٨)، ولكن يظل لرئيس الجمهورية الحق في تقرير حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة(٦٩). وهو ما يؤكد رجحان كفة رئيس الجمهورية (ممثل السلطة التنفيذية) على السلطة التشريعية.

ثانياً: تحليل الانتخابات البرلمانية لعام ١٩٩١ وماتلاها من أحداث:

وهي الانتخابات التشريعية الأولى في الجزائر التي تتم في ظل التعددية السياسية منذ الاستقلال في عام ١٩٦٢. وسينحصر الحديث بصدد هذه الانتخابات على الجولة الأولى منها التي انعقدت في ٢٦ ديسمبر ١٩٩١، وذلك بسبب إلغاء الدور الثاني والذي كان مقرراً له ١٦ يناير ١٩٩٢ موعداً لانعقاده(٧٠).

ولقد اشترك في هذه الانتخابات ٤٨ حزباً من جملة ٥٨ حزباً تواجدت على الساحة السياسية الجزائرية في تلك الفترة، ويلاحظ أن حزب الجبهة الاسلامية للإنقاذ هو الحزب الوحيد الذي تنافس مرشحوه على كل مقاعد البرلمان الـ ٤٣٠، ويليه حزب جبهة التحرير الذي رشح افراده في ٤٢٩ دائرة فقط، ثم حزب «حماس» ونافس على ٣٨٠ دائرة، والحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر ٣٣٤ دائرة، وجبهة القوى الاشتراكية ٣٢٢ دائرة(٧١).

ولقد تمت الجولة الانتخابية الأولى في جو من الهدوء والنزاهة وجاءت النتائج على عكس ماتوقع معظم الباحثين الذين توقعوا عدم حصول أي من الأحزاب المشتركة على أغلبية مناسبة لتشكيل الحكومة ففي هذه الجولة حسم الموقف في ٢٣١ مقعدا حيث حصلت جبهة الانقاذ على ١٨٨ مقعداً وحصلت جبهة التحرير - الحزب الحاكم- على ١٦ مقعدا، في حين حصلت جبهة القوى الاشتراكية على ٢٥ مقعدا.

هذه النتيجة التى حققتها جبهة الانقاذ جعلتها قاب قوسين أو أدنى من الوصول إلى الحكم، حيث إنه كان يكفى فوز الجبهة بـ ٢٤ مقعداً فقط من جملة المقاعد التى كان سيتم حولها انتخابات الجولة الثانية والبالغ عددها ١٩٩ مقعداً (٧٢).

وكان ظهور نتائج هذه الانتخابات بمثابة شرارة انطلاق لعملية (ردة عن الطريق الديمقراطى)، يمكن أن نتلمس ابعادها من عرض الأحداث التى اعقبت الاعلان عن نتيجة الانتخابات وفوز جبهة الانقاذ: ففى ١٩٩٢/١/١ قامت جبهة القوى الاشتراكية بتنظيم مظاهرات ضخمة فى العاصمة تحت شعار «انقاذ الديمقراطية»، شارك فيها نحو ٣٠٠ ألف شخص، وفى ١٩٩٢/١/٣ رفع ٣٤١ طعنا إلى المجلس الدستورى تتعلق بنتائج الانتخابات فى ١٤٥ دائرة، وفى ١٩٩٢/١/٩ خرج مئات من النساء يتظاهرن ضد الجبهة الإسلامية للانقاذ، إلا أن «الجيش» كان له وجهة نظر أخرى حيث ضغط كبار قادته على الرئيس الشاذلى بن جديد الذى اضطر إلى الاستقالة من رئاسة الجمهورية فى ١٩٩٢/١/١١، أى قبل خمسة أيام من موعد الدورة الثانية للانتخابات(٧٣).

واذا كان الجيش قد أقال بن جديد بطريقة أو بأخرى وتملك زمام الأمور فإن وضعه مع ذلك يظل غير مقبول على المستويين الدستورى والشعبى.

فقد تركت استقالة الشاذلى بن جديد الجزائر بلداً بلا رئيس وخلفت فراغاً دستورياً لم تشهده البلاد من قبل بسبب تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية، وخلو المجلس الشعبى الوطنى (البرلمان)، وقد ازدادت الأزمة تعقيداً لأن رئيس المجلس الدستورى (السيد عبد المالك بن حبليس) الذى يفترض أن يتولى مؤقتاً مهام رئيس الدولة بالنيابة دستورياً رفض المنصب(٧٤)، ولقد جاء هذا الرفض بعدما تولى بن حبليس الرئاسة بالنيابة يوماً واحداً حيث إنه رأى أن الدستور لا يمنحه هذه الصفة إلا إذا توافقت وفاة رئيس الجمهورية مع شغور منصب رئيس المجلس الشعبى الوطنى الذى كشف الشاذلى بن جديد يوم أعلن استقالته أنه حله فى ٥ يناير ١٩٩٢، وفى هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية استقال ولم يتوف، ورأى المجلس الدستورى أن هذا الأمر لا يسمح لرئيسه بتولى المنصب الشاغر بالوكالة وقد أكد المجلس الدستورى فى بيان أذيع مساء ١٩٩٢/١/١٣ الشغور النهائى لمنصب رئيس الجمهورية بعد استقالة بن جديد وعهد إلى المؤسسات المخولة صلاحية دستورية وخصوصاً الجيش والقضاء اللذين يحدد الدستور مهامها بدقة، ونتيجة لهذا الوضع دعت حكومة «الغزالى» المجلس الأعلى للأمن إلى الانعقاد فوراً(٧٥).

وبعد مشاورات مكثفة بين الحكومة والمجلس الدستورى والمجلس الأمنى، أصدر الأخير بياناً أعلن فيه «استحالة متابعة العملية الانتخابية» مما يعنى تعليق الدورة الثانية من الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية التى ينص الدستور على إجرائها فى مهلة ٤٥ يوماً من استقالة رئيس الجمهورية، وأضاف البيان أن «المجلس الأعلى للأمن» فى حالة انعقاد دائم حتى تسوى الهيئات الدستورية شغور رئاسة الجمهورية وأنه يتولى مؤقتاً أى قضية كفيلة بزعزعة النظام العام وأمن الدولة، وبالرغم من انتقال السلطة من المجلس الدستورى إلى المجلس الأمنى، إلا أن الوضع مع ذلك لم يكن شرعياً سياسياً أو دستوريا(٧٦)؛ ولذلك أعلن المجلس الأمنى الأعلى فى ١٩٩٢/١/١٦ تشكيل المجلس الأعلى للدولة لحكم البلاد ويرأس المجلس الجديد «محمد بوضياف» والذى كان أحد أبرز الوجوه التاريخية لثورة التحرير الجزائرية ويضم فى عضويته اللواء خالد نزار والدكتور تجانى هدام وعلى كافى.

ويعد حكم بوضياف على رأس المجلس الأعلى للدولة خروجاً عن ممارسات الرئيس الأسبق بن جديد واستكمالاً لخط المؤسسة العسكرية، ولكن من خلال هيئة مدنية حيث استكمل بوضياف اعتقال كوادر الجبهة الإسلامية للإنقاذ.

وكما جاء بوضياف إلى الحكم بشكل مفاجئ خرج منه بشكل مفاجئ أيضاً وبعد ستة أشهر فقط، على إثر اغتياله على يد أحد حراسه ويدعى «بو معرافى» فى ٢٩ يونيه ١٩٩٢(٧٧).

وفى أعقاب اغتيال محمد بوضياف، وبالتحديد يوم ١٩٩٢/٧/٢ تم اختيار السيد (على كافى) رئيساً للدولة بعد مشاورات لعب الجيش فيها دوراً كبيراً ، وكذلك عين السيد (رضا مالك) رئيس المجلس الاستشارى الذى أنشئ فى عهد بوضياف عضواً جديداً فى المجلس الأعلى للدولة، وفى ١٩٩٢/٧/٨ قدم السيد غزالى استقالته من منصب رئيس الوزراء إلى السيد على كافى رئيس الدولة الذى كلف (بلعيد عبد السلام) بتكوين الوزارة الجديدة(٧٨).

وفى عهد على كافى تم الاعلان عن استعداد السلطة لفتح الحوار مع القوى السياسية فى الجزائر للوصول إلى مخرج من الأزمة، غير أن موقف جبهة الانقاذ المتشدد قد أفسد الموقف حيث اشترط قادة الجبهة أن يقر الحاكمون بخطئهم وأن يطلقوا سراح كافة

المعتقلين وإلغاء كافة القرارات والإجراءات التى اتخذت ضد الجبهة، بما فى ذلك استئناف سير العملية الانتخابية، وقد قام النظام بمحاولة أخرى لفتح الحوار غير أن الجبهة واصلت التصعيد الأمنى مما حدا بالمجلس الأعلى للدولة إلى إصدار بيان حدد فيه شروط الحوار مع الجبهة، إلا أن قيادة الجبهة رفضت البيان ووصفت النظام القائم بأنه غير شرعى، وقد ازداد الموقف خطورة حيث إن عام ١٩٩٣ قد بدأ يوشك على الانتهاء ومعه تنتهى مدة ولاية المجلس الأعلى للدولة. ومع ازدياد الموقف تأزماً بدأت محاولة من قبل المجلس الأعلى للدولة لوضع وثيقة تمثل تصوره لبقية المرحلة الانتقالية التى تنتهى فى عام ١٩٩٦ . وقد بعث بتلك الوثيقة إلى الأحزاب والمنظمات والجمعيات لتكون أرضية للمناقشة ثم يطرح ما يتم الاتفاق عليه فى استفتاء عام، لإسباغ الشرعية على النظام الفاقد للشرعية، ورغم عقد أكثر من جلسة للاجتماعات، إلا أن الحوار الوطنى قد فشل بسبب عقبة أساسية وهى موضوع اشتراك جبهة للإنقاذ فى الحوار الوطنى، حيث اعلنت الجبهة فى بيان لها رفضها إجراء أى حوار مع (العصبة العسكرية الانقلابية الحاكمة)[٧٩].

ولما أصبحت الأزمة الدستورية قادمة لا محالة ولم يعد هناك وجه مقبول يستطيع تسلم السلطة، قررت المؤسسة العسكرية أن تتدخل بوضوح، فقد تم تعديل مشروع الوفاق الوطنى ليصبح تعيين رئيس الجمهورية من اختصاص المجلس الأعلى للأمن ، الذى تهيمن عليه القيادة العسكرية (نزار، زروال، العمارى، سعدى) ، ولذا أعلن المجلس الأعلى للأمن أن اللواء الأمين زروال هو المرشح الوحيد لشغل منصب رئيس الدولة[٨٠]، ليصبح المرشح رقم ٢٠ ، ثم قام زروال بتعيين سيفى مقداد رئيساً للوزراء، ثم أعقب ذلك اجتماع عدة احزاب جزائرية (الانقاذ– النهضة – جبهة التحرير – القوى الاشتراكية) وعقدها عدة لقاءات فى روما لمدة ٥ أيام وخرجت باتفاق روما والذى يقضى بانهاء العنف واعادة الحياة البرلمانية وإطلاق سراح المعتقلين.

الخاتمـــة

من خلال الاستعراض السابق لطبيعة وتنظيم المؤسسة التشريعية فى الجزائر خلال مراحل تطورها المختلفة، ومن خلال توضيح طبيعة النظام السياسى الجزائرى بأنه نظام عسكرى يسيطر فيه العسكريون على مقاليد الأمور فى الدولة، إضافة لهذا يصنف النظام الجزائرى على أنه نظام حربى تعبوى وحيد، إذ اعتبر حزب جبهة التحرير الوطنى

المصدر الوحيد للسلطة كما أنه هو الذى يقوم بتحديد السياسة العامة ويمارس الرقابة على كل من الجمعية الوطنية والحكومة، واستمر هذا الوضع حتى دستور ١٩٨٩ والذى ألغى «مبدأ وحيدية جبهة التحرير».

ولقد انعكست طبيعة النظام السياسى الجزائرى (كونه نظاماً عسكرياً، نظام حزب مقيد وحيد حتى فترة قريبة) على طبيعة الدور الذى تلعبه المؤسسة التشريعية، اذ بدت المؤسسة التشريعية (مترهلة) وبدا دورها «هامشيا» لأقصى درجة نتيجة سيطرة الجيش على مؤسسات الدولة.

فعبر المراحل الزمنية التى تناولتها الدراسة حول طبيعة المؤسسة التشريعية فى الجزائر، كان من الملاحظ - باستمرار تدهور دور المجالس التشريعية بحيث أصبحت بمثابة أجهزة تابعة للدولة، فازدياد سلطة كل من المؤسسة العسكرية والحزب (جبهة التحرير) بقيادة رئيس الدولة، كان باستمرار على حساب السلطة التشريعية لقرارات اتخذت مسبقاً سواء فى إطار جبهة التحرير أو خارجها من جانب الجيش الذى يعتبر صاحب الكلمة الأخيرة وبيده الكلمة الفاصلة فى قمة صناعة القرار.

وبصفة عامة - وتأكيداً لمنطلقات ومقولات الدراسة - نجد أن السلطة التشريعية تلعب دورين رئيسيين فى ظل نظام الحكم الجزائرى العسكرى:

أولهما: اضفاء الصبغة الديمقراطية على النظام السياسى، وذلك للاحتفاظ بالإطار الرسمى للسلطة التشريعية.

وثانيهما: تحقيق هدف جوهرى من الناحية الواقعية ويتمثل فى تحريك الجماهير نحو السياسة العامة، فهى (السلطة التشريعية) لا تقوم بدور تمثيل الآراء المختلفة بل تقوم بالدور العكسى وهو تحريك جميع الأعضاء حول سياسات الدولة، أى أنها تنقل آراء وأهداف ثالوث القوة السياسية (الجيش، الرئيس، جبهة التحرير) للشعب بدلاً من أن تنقل رغبات وآراء الشعب.

وبطبيعة الحال انعكست سلبية دور المؤسسة التشريعية فى الجزائر على مستوى أدائها التشريعى، فالمناقشات بصفة عامة لا تتناول إلا المسائل الثانوية ولا تتناول المسائل الهامة، وفى معظم الأحيان تناقش مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة ولكن على

الرغم من المناقشات الا أنها تنتهى باقرار ما يمكن أن يعتبر قرارات مسبقة من جانب القيادة السياسية والجيش، كما أنه فى بعض الأحوال تقدم أسئلة واستجوابات للوزراء وهو من مخلفات النظام البرلمانى الغربى، ولكن بصفة عامة فإن المجالس التشريعية عاجزة عن طرح الثقة بوزير أو بوزارة، حيث إن هؤلاء فى مجملهم معينون من قبل رئيس الدولة ومسئولون أمامه وهو الذى يقوم بعزلهم إن لزم الأمر أو عزل رئيس الوزراء أو تنصيب نفسه رئيساً للوزراء وهو الأمر الشائع خاصة فى ظل الأزمات، (كما فعل بن بيلا ومن بعده بومدين ومن بعدهما بن جديد وان كان بشكل أقل نسبياً).

ومن هنا يلاحظ اقتراب هذا النظام من النظام الرئاسى الأمريكى - حيث لا يوجد رئيس وزراء - بل رئيس الدولة وهو رئيس السلطة التنفيذية، وحيث لا يملك المجلس التشريعى فى الأحوال العادية عزله ولاعزل أو حتى مجرد استجواب الوزراء، بل العكس هو الصحيح حيث يمكن للرئيس الجزائرى عزل رئيس المجلس التشريعى أو أعضائه البارزين اذ ما حادوا عن خط الولاء السياسى والشخصى للدولة والجيش، وذلك بإسقاط عضوية الحزب عنهم وبالتالى افقادهم «الثقة» اللازمة للعضوية والرئاسة فى المجلس التشريعى(٨١).

ومما سبق نستطيع القول أننا، ونحن بصدد دراسة المؤسسة التشريعية فى الجزائر، فإننا نواجه فقط مجرد هياكل صماء جوفاء وليست مؤسسات.

وتقدم الدراسة فى جزئها الأخير - فقط - محاولة لقياس درجة مؤسسية (المؤسسة التشريعية الجزائرية) وفقاً للمعايير التى طرحها صمويل هنتجتون - عالم السياسة الأمريكى - والتى تقيس درجة المؤسسية السياسية، وهذه المعايير هى(٨١):

١ - **التكيف (الأقلمة)**: بمعنى قدرة المؤسسة على التكيف مع التغيرات البيئية سواء كانت داخلية أم خارجية، ويتمثل التكيف فى تغيير الأشخاص أو الوظائف ويمكن قياسه باستخدام المؤشرات التالية:

أ / العمر الزمنى: كلما طال دل على مقدرة تكيف عالية، والعكس صحيح.

ب/ التغير الوظيفى: كلما زادت قدرة المؤسسة على تغيير مهامها الأساسية دل على مقدرة تكيف عالية، والعكس صحيح.

وبتطبيق هذا المؤشر على المؤسسة التشريعية فى الجزائر فإننا نجد أنها افتقدت الاستمرارية الزمنية، وافتقدت الكفاءة الوظيفية.

فمن حيث العمر الزمنى للمؤسسة التشريعية الجزائرية فإنه قد شهد تقطعاً مستمراً، فأول مجلس تشريعى وطنى تأسس عام ١٩٦٣، ولم يستمر إلا عامين، وظلت البلاد بدون مجلس تشريعى تقريباً منذ منتصف الستينات وحتى منتصف السبعينات، ثم كان المجلس التشريعى لعام ١٩٧٧ والذى استمر حتى انتخابات ١٩٩١.

ومن حيث التغير الوظيفى للبرلمان الجزائرى، فإن وظيفة المجلس التشريعى ظلت جامدة فلم يتجاوز دور المجلس أكثر من منح الشرعية القانونية لقرارات يتم صنعها فى مكان آخر.

مما يعنى أن المؤسسة التشريعية فى الجزائر قد افتقدت القدرة على التكيف.

٢- **التعقيد:** بمعنى أن يكون للمؤسسة أكثر من وظيفة، وأن تضم العديد من الوحدات الداخلية، وأن تعكس قدراً لا بأس به من التخصص.

ولقياس مدى التعقيد، يستخدم مؤشران:

أ- درجة تعدد وتنوع وحدات المؤسسة.

ب- درجة تعدد وتنوع وظائف المؤسسة.

وبالنظر إلى المؤسسة التشريعية فى الجزائر، نلاحظ أنه على الرغم من تعدد اللجان التابعة للمجلس التشريعى إلا أنها صورية ولا تمارس الا وظائف محددة وجامدة. مما يعنى **افتقاد المؤسسة التشريعية الجزائرية للقدرة على التعقيد.**

٣- **الاستقلالية:** أى مدى ذاتية أو حرية المؤسسة فى العمل، وهو يقاس عن طريق:

أ- الميزانية

ب- شغل الوظائف.

ومن العرض السابق يتضح أن المؤسسة التشريعية فى الجزائر - كغيرها من المؤسسات المدنية والدستورية فى النظام الجزائرى - مجرد أداة فى يد الدولة والمؤسسة العسكرية، توجهها كيفما يتراءى لها، **فالمؤسسة التشريعية الجزائرية تفتقد إلى الاستقلالية.**

٤- **التماسك:** بمعنى درجة الرضاء بين الأعضاء داخل المؤسسة ويمكن قياسه عن طريق:

أ- مدى انتماء الأعضاء للمؤسسة.

ب- مدى وجود أجنحة داخل المؤسسة.

ج- مدى وجود خلافات داخل المؤسسة.

ولاتوجد أية معلومات أو بيانات بخصوص هذا المؤشر فيما يتعلق بالخبرة التشريعية فى الجزائر.

وبتطبيق المعايير الثلاثة الأول لقياس درجة مؤسسية (الهيئة التشريعية فى الجزائر) يتضح أنها تفتقد إلى المؤسسية السياسية، فهى قد تكون «هيئة» وقد تكون «جهاز» وقد تكون «بناء» ولكنها... ليست مؤسسة.

هوامش الدراسة

١- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، **النظم السياسية العربية المعاصرة**، ج ٢٥، بنغازى - ليبيا، منشورات جامعة قاريونس، ١٩٨٨، ص ٢٩٠.

٢- مجدى حماد، **العسكريون العرب وقضية الوحدة**، بيروت - لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧، ص ص ١١-٣٢.

٣- حمدى عبد الرحمن حسن، **العسكريون والحكم فى أفريقيا مع التطبيق على نيجيريا (١٩٦٦-١٩٧٩)**، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٥، ص ص ١٤-٢٤.

٤- عطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ٣١١.

٥- أحمد مطاطلة، **نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة**، الجزائر، ١٩٨١، ص ٢٥٧.

٦- ابراهيم البيومى غانم، **الحركة الاسلامية فى الجزائر وأزمة الديمقراطية**، القاهرة، أمه برس للإعلام والنشر، ١٩٩٢، ص ٨.

٧- فاروق يوسف أحمد، **علم الاجتماع السياسى مقدمة فى فلسفة العلم**، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٨٧، ص ٧٩-٨٠.

٨- كمال المنوفى، **مقدمة فى مناهج وطرق البحث فى علم السياسة**، الكويت، وكالة المطبوعات، ١٩٨٤، ص ص ٢٦-٢٧.

٩- عبد القادر بن صالح، ملتقى الخبرات التشريعية البرلمانيين العرب، **مبدأ فصل السلطات والتجربة البرلمانية الجزائرية**، بغداد، ١٩٨٢، ص ١٢٠.

١٠- المرجع السابق، ص ص ١٢٠-١٢١.

١١- أحمد مطاطلة، نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٦٧-٢٦٩.

١٢- المرجع السابق، ص ص ٢٦٩-٢٧٠.

١٣- المرجع السابق، ص ص ٢٧١.

١٤- The Europa Year Book, 1964, Europa Publications limited, 1964, P. 8 & PP. 13-14.

١٥- عبد القادر بن صالح، مبدأ فصل السلطات والتجربة البرلمانية الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص ١٢١.

١٦- أحمد مطاطلة، نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة، ص ص٢٧٦-٢٧٩ .

١٧- المرجع السابق، ص ص ٢٧٩-٢٨٠ .

١٨- المرجع السابق، ص ٢٨٤ .

١٩- المرجع السابق، ص ٢٨٦ .

٢٠- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، **النظم السياسية العربية المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٩٣ .- ٢٩٤ .

٢١- أحمد مطاطلة، نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٧ .

٢٢- المرجع السابق، ص ٢٨٨ .

٢٣- عبد القادر بن صالح، مبدأ فصل السلطات والتجربة البرلمانية الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص ص١٢١- ١٢٢

٢٤- أحمد مطاطلة، نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٩ .

٢٥- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، **النظم السياسية العربية المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٥ .

٢٦- المرجع السابق، ص ٣١١ .

٢٧- أحمد مطاطلة، نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٠ .

٢٨- عبد القادر بن صالح، مبدأ فصل السلطات والتجربة البرلمانية الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص ص١٢١-١٢٢ .

٢٩- محمود متولى، **ثورة الجزائر وانتصار ارادة الانسان العربى**، القاهرة، الهيئة العامة للاستعلامات، ص ١٣١ .

٣٠- أحمد مطاطلة، **نشأة المؤسسات البرلمانية وتطورها فى الجزائر المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص ص ٢٩٠-٢٩٣ .

٣١- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، **النظم السياسية العربية المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٠ .

٣٢- أحمد سرحال، **النظم السياسية والدستورية فى لبنان وكافة الدول العربية**، بيروت، دار الفكر العربى، ١٩٩٠، ص ص ٤٢٨-٤٤٤.

٣٣- The Europa Year Book, 1977, Europa Publications limited, 1977, P. 8 & PP. 23-24.

٣٤- عرفت المادة الثامنة من الدستور العامل بأنه كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوى أو الفكرى ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهنى.

٣٥- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، **النظم السياسية العربية المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٢.

٣٦- The Europa Year Book, 1977, op. cit., PP. 24-26.

٣٧- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، النظم السياسية العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣١٢.

٣٨- المرجع السابق، ص ص ٣١٢-٣١٣.

٣٩- المرجع السابق، ص ٣١٣.

٤٠- أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية فى لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سابق، ص ص ٤٢٨-٤٤٤.

٤١- عبد القادر بن صالح، مبدأ فصل السلطات والتجربة البرلمانية الجزائرية، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٢.

٤٢- المرجع السابق، ص ١٢٣.

٤٣- عطا محمد صالح، فوزى أحمد تيم، **النظم السياسية العربية المعاصرة**، مرجع سابق، ص ٣١٤.

٤٤- أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية فى لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سابق، ص٤٤٤.

٤٥- وحيد عبد المجيد، «عملية الانتقال إلى التعددية السياسية فى الجزائر، **مجلة المنار**، مايو ١٩٨٩، ص ص ٢٦-٢٨.

٤٦- جلال معوض، **السياسة والتغير الاجتماعى فى الوطن العربى**، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ط، ١٩٩٤، ص ٢٩٧.

٤٧- Robert A. Mortimer, "Algeria After the Explosion", **Current History**, April 1990.

٤٨- سمية أحمد، بداية سياسية جديدة فى الجزائر، **جريدة الجمهورية**، ١٩٨٨/١١/٣.

٤٩- الديوان الوطنى للأشغال التربوية، **الدستور** (استفتاء ٢٣ فبراير ١٩٨٩)، ١٩٩٢، مادة ٢٤.

٥٠- أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية فى لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سابق، ص٤٤٧ .

٥١- المادة (١٠٩) من دستور ١٩٨٩ .

٥٢- المادة (٩٥) من دستور ١٩٨٩ .

٥٣- المواد (٩٥-١٠١) من دستور ١٩٨٩ .

٥٤- المواد (١٠٣-١٠٥) من دستور ١٩٨٩ .

٥٥- المادة (١٠٨) من دستور ١٩٨٩ .

٥٦- المادة (٩٦) من دستور ١٩٨٩ .

٥٧- المادة (١١٠) من دستور ١٩٨٩ .

٥٨- المادة (١١٢) من دستور ١٩٨٩ .

٥٩- المادة (١١٣) من دستور ١٩٨٩ .

٦٠- المادة (١١٥) من دستور ١٩٨٩ .

٦١- المادة (١٢١) من دستور ١٩٨٩ .

٦٢- المادة (١٢٥) من دستور ١٩٨٩ .

٦٣- المادة (١٢٠) من دستور ١٩٨٩ .

٦٤- أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية فى لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سابق، ص ص٤٤٧-٤٤٩ .

٦٥- John L. Eposito and James P. Piscation, Democratization and Islam, Washington: **The Middle East Journal,** Summer 1991, P. 432.

٦٦- محمد الصالح الصيد، تجربة الاصلاح تمر بمرحلة حاسمة فى الجزائر، **مجلة هنا لندن**، ديسمبر ١٩٩١، ص ٨.

٦٧- Coy Lerics, Algeria Contemplates Election, **The Economist**, December 1991, P. 54.

٦٨- رمضان قرنى محمد، الجزائر على أبواب الانتخابات، **السياسة الدولية**، عدد ١٠٧، يناير ١٩٩٢، ص ٢١٤.

٦٩- فرنسوا بورجا، ترجمة لورين زكرى، **الاسلام السياسى**: صوت الجنوب، القاهرة: دار العالم الثالث، ١٩٩٢، ص ص ٣٠٤-٣١٣.

٧٠- Robert A. Mortimer, "Algeria : The Clash between Islam, Democracy and the Military"", **Current History**, January 1993, P. 39.

٧١- نبيل عبد الفتاح، الأزمة السياسية فى الجزائر ، **السياسة الدولية** ، عدد ١٠٨ ، ابريل ١٩٩٢، ص ص ١٩٢-١٩٣.

٧٢- متابعة لتطور الاحداث فى الجزائر من متابعة جريدة الحياة اللبنانية من عدد ٢٦-١٢-١٩٩١ : ١٧-١-١٩٩٢.

٧٣- Amos Perlmutter, "The Praetorian State andTTHE Practonian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities", in Norman Provijer (ed.), **Analyzing the Third World**, Cambridge: Schenkman Publishing Company, 1990, PP. 330-320.

٧٤- نيفين مسعد، العنف السياسى للحركات الاجتماعية الدينية: دراسة حالة الجبهة الاسلامية للإنقاذ الجزائرية، بحث مقدم إلى الندوة المصرية - الفرنسية الخامسة (ظاهرة العنف السياسى) المنعقدة بالقاهرة من ١٩ نوفمبر إلى ٢١ نوفمبر ١٩٩٣ ، القاهرة مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ص ص ٣٩-٤١.

٧٥- الهيئة العامة للاستعلامات، تقرير بشأن حادث اغتيال الرئيس الجزائرى «محمد بوضياف»، أغسطس ١٩٩٢ ، ص ص ١-٣.

٧٦- محمد بن عبد الكريم الجزائرى، **فضائح تكشفها فخاخ الديمقراطية فى الجزائر**، الجزائر، ١٩٩٣ ، ص ص ٢١٥-٢١٩.

٧٧- محمد سعد أبو عامود، الاسلاميون والعنف المسلح فى الجزائر، **السياسة الدولية**، عدد ١١٣ ، ص ١٢٠.

٧٨- أحمد مهابة، مأزق الجزائريون بين العنف والحوار، **السياسة الدولية**، عدد ١١٥ ، يناير ١٩٩٤، ص ٧٥.

٧٩- المرجع السابق، ص ٧٦.

٨٠- حورية توفيق مجاهد، **نظام الحزب الواحد فى افريقيا بين النظرية والتطبيق**، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٨ ، ص ص ٨٠-٨٦.

٨١- كمال المنوفى، مقدمة فى مناهج وطرق البحث فى علم السياسة، المرجع السابق، ص ص ٢٧-٢٨.

(٤)

المؤسسة التشريعية فى المغرب

خالد السرجانى

تختلف التجربة التشريعية المغربية عن غيرها من التجارب التشريعية العربية الأخرى، فهى من جهة تعد سابقة تاريخية عن غالبية هذه التجارب لأنها بدأت مع إعلان الاستقلال وانتخاب أول مجلس تشريعى فى ١٨ نوفمبر ١٩٦٣، ومن جهة ثانية لأنها تقريبا التجربة التشريعية العربية الوحيدة التى جرت كافة حلقاتها بنظام التعدد الحزبى حيث حظرت الدساتير المغربية المتعاقبة نظام الحزب الواحد، الأمر الذى جعل على البرلمانات المغربية المختلفة أن تعكس توازنات القوة السياسية المختلفة التى تتفاعل داخل المجتمع المغربى بمراحل تطوره المختلفة منذ الاستقلال وحتى الآن وإن شابها بعض القصور الذى سوف نتحدث عنه فى حينه. ومن جهة ثالثة فإن هذه التجربة جرت فى نظام سياسى لا يمكن توصيفه باعتباره نظاماً حديثاً، حيث يعد نظاماً مختلطاً بين الحديث والتقليدى وتغلب عليه سمات التقليد أكثر مما تغلب عليه سمات الحداثة، الأمر الذى أعطى لهذه التجربة التشريعية تفردها داخل التجارب التشريعية العربية والأفريقية الأخرى، حيث اعتبر البعض أن هذه التجربة التى تعد أحد الأشكال الحداثية التى أضفاها النظام المغربى التقليدى على نفسه، من بين أسباب متعددة ساعدت النظام المغربى على التكيف مع التطورات الاقليمية والدولية، وامتصاص بعض التوتر الداخلى من خلال المحافظة على التوازن بين المجال السياسى الحديث والمجال السياسى القديم اللذين يتفاعلان معاً داخل النظام السياسى المغربى، مما ساعد على زيادة فعالية هذا النظام مقارنة بنظم سياسية عربية أخرى منها التقليدى المحافظ، ومنها الحديث الثورى التقدمى.

والمؤسسة التشريعية بالمغرب لا تعمل من فراغ، وإنما تشكل أحد عناصر نسق سياسى عام فى المجتمع، ومن هنا فإن تحليل بنية المؤسسة التشريعية فى المغرب من حيث التعرف على ملامح التغيير والاستمرارية بها، ودرجة الفاعلية فى أدائها لدورها الرقابى، يتطلب تناول عناصر أخرى داخل النظام السياسى المغربى، وأول هذه العناصر هى: الملامح العامة للنظام السياسى المغربى، وثانيها: هو الإطار القانونى الذى تعمل المؤسسة التشريعية المغربية بموجبه، أما ثالث هذه العناصر فهو توازنات القوى السياسية والاجتماعية داخل هذه المؤسسة التشريعية.

أولا: الملامح العامة للنظام السياسى المغربى:

تتعدد الرؤى حول توصيف النظام السياسى المغربى التى وضعها علماء السياسة [١] وتنحصر فى عدة تصنيفات رئيسية، أولها: أنه نظام تقليدى رعوى، وأنه نظام يجمع بين التقليدية والحداثة[٢] حصيلة تفاعل بين أنواع ثلاثة من الديمقراطية هى: البربرية والإسلامية والغربية التى تتعايش لتكسب الديمقراطية المغربية طابعاً مختلطاً وأحيانا متناقضاً ولكنه فى الغالب غير مستقر سياسياً أو أنه نظام رعوى جديد (New Patrimonialism) يعتبر حصيلة تفاعل بين مجتمعات تقليدية محلية وأخرى غربية حديثة. وحيث لا يمكن وصفه بالتقليدى فقط أو الحديث فقط فهو يتسم بالطابع التحديثى لمظاهره الخارجية - الشكلية مثل: - الدستور والقانون المكتوب ووجود جهاز إدارة للدولة، ولكن يستمر الطابع الرعوى مهيمناً على أدائه وآلياته.

وهناك تصنيف آخر يقدمه بعض الباحثين المغاربة[٣] الذين يذهبون إلى تفسير ترسخ وأصالة الملكية فى المغرب إلى تفاعل عضوى مستمر بين نمطين من الشرعية: أولهما، النمط المرتبط بالخلافة أى الشرعية الدينية، والثانى مستوحى من الديمقراطية الليبرالية أى الشرعية الغربية الحديثة، وهناك من يتفق مع هذا التصنيف[٤] ولكنه يرى أن الانظمة الملكية العربية - ومنها النظام المغربى، هي بالأساس نظم أوتوقراطية تعتمد فى تبرير شرعيتها على المصدر التقليدى الذى ينطوى على بعد دينى إسلامى أو على بعد قبائلى أو على البعدين معاً، ولكن لأسباب مختلفة لم تركن هذه الأنظمة الملكية لهذا المصدر التقليدى من مصادر الشرعية، وحاولت تدعيمه بمصادر إضافية فقد حاول بعضها، مثل المغرب، أن يضيف مظاهر العقلانية القانونية كمصدر آخر للشرعية بهدف زيادة فعالية النظام.

وعلى الرغم من تعدد هذه الرؤى للنظام السياسى المغربى إلا أن هناك ملامح عامة لهذا النظام يتفق عليها معظم الباحثين فى مقدمتها، ما يطلق عليه بهيمنة الملك على الحياة السياسية حيث القصر هو محرك الحياة السياسية ومنظمها، ولا يستطيع أى طرف أن يتخذ أية مبادرة دون أن يأخذ ردود فعل القصر بعين الاعتبار[٥] وهناك مرتكزات تاريخية ضاربة فى عمق المجتمع المغربى يستند إليها النظام الملكى ويجسدها، ولا تزال لها مصداقيتها حتى الآن مثل فكرة وأسلوب البيعة من زعماء القبائل وكبار المسئولين

والعلماء للملك كأمير للمؤمنين ووجود الملك كحكم بين الفرقاء والقبائل وفئات الشعب، وكضامن لوحدة البلاد واستقرارها السياسى، وفى الوقت نفسه يحاول النظام الملكى ان يبقى على مرتكزات سياسية ووطنية أخرى كان قد اكتسبها خلال مرحلة الاحتلال الفرنسى والحركة الوطنية المناضلة ضده من أهمها: واحدية الملك والشعب، وبقاء الرابطة مباشرة بينهما، وأن قرار الملك وكلمته هى الملاذ الأخير دون ضرورة فعلية لضمانات قانونية ودستورية وحكومة مسئولة وبرلمان يقوم بالمراقبة(٦).

ومما يميز الملكية المغربية ويتمشى مع دورها كحكم بين الاطراف أنه لم يعرف عن النظام الملكى تاريخياً أنه قام بتأسيس قاعدة قبلية كى تكون من القبائل الرئيسية، ولكنه اتجه وبحكم النشأة التاريخية إلى التصرف بمنطق كون الأسرة المالكة فوق القبائل وفوق اللعبة القبلية، وأنه لا ينحاز لأى منها، ذلك أن الأسرة المالكة لم تأت من قبيلة معينة، وإنما جاءت من هجرات عربية استوطنت وحكمت، كذلك فإن الملك يقوم دائما بلعب دور الحكم بين القبائل حين تلجأ إليه منازعاتها، وكذلك لأداء البيعة سنوياً(٧).

وتمشياً مع هذه الوضعية المركزية للملك فى النظام السياسى المغربى فإن الدستور المغربى يخوله أغلبية السلطات مثل: التصديق على المعاهدات، والأمر بتنفيذ القانون، وتسمية وإقالة أعضاء الحكومة وكبار الموظفين، والقيادة العليا للجيش، وإجراء الاستفتاء، ورئاسة المجلس الوزارى، وبعض المؤسسات الدستورية، وحل مجلس النواب وممارسة حق العفو، وبهذا الأمر فإن هناك من يرى أن النظام المغربى يغلب عليه شكل مختلط بين الرئاسى والبرلمانى حيث تظل الحكومة مسئولة فى نفس الوقت أمام كل من الملك ومجلس النواب، وهذا الأمر راجع إلى المغرب قد استقى القدر الأكبر من دستوره، ومن نظامه البرلمانى عن النظام الفرنسى (٨).

وثانى هذه الملامح للنظام السياسى المغربى أنه يوظف الحداثة لخدمة التقليدية والميل إلى بناء السلطة على حساب مؤسسات الدولة، وتزويد آليات التحديث بغطاء تقليدى، وخلق ترادف على مستوى الخطاب بين دلالات الحداثة ودلالات حقل التقليد بحيث تبدو للنظام استمرارية يصور نفسه معها على أنه يستوعب متغيرات الحداثة دون تناقض(٩) أى أن هناك فى المغرب كما يقول محمد عابد الجابرى: نوع من الازدواجية والتداخل بين نظام سياسى تقليدى وآخر حديث: الأول مضمون بدون شكل والثانى: شكل بدون مضمون(١٠).

وهذه المزاوجة بين الحداثة والتقليد لم تُبْنَ من فراغ فقد كانت المرحلة الأولى لبناء الدولة تتميز بعلاقات الخصومة بين الملكية والأحزاب السياسية التى اعتبرت أن الملكية بإصرارها على الحفاظ على هياكل النظام الاستعمارى تقف عقبة أمام رؤى التحديث التى تحملها هذه الأحزاب من أجل إنشاء دولة حديثة بمؤسساتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الخاصة بها، وتكوّن نظراً لذلك نظام مختلط استبدادى شعبى نأى فيه الملك عن الأحزاب التى تدعى تمثيل الشعب، وكان محصلة ذلك نظام شخصى تتركز فيه السلطة السياسية فى يد فرد واحد، وتنعدم فيه أية إمكانية مؤسسية للنقد، وفى هذا المناخ السياسى تعززت ما يطلق عليه محمد عبدالباقى الهرماسى بالطبيعة الرضائية غير المكتوبة بالدور المزدوج الذى يقوم به الملك بصفته حاكماً علمانياً، وأميرا للمؤمنين معاً، فالمعارضة العلمانية قد تتحدى قراراته ولكنها ترفض أو تهاجم القرارات التى تحمل الصفة الدينية(١١).

وثالث ملامح النظام النظام السياسى المغربى أنه يسمح بقدر معين من التعددية حيث يحظر الدستور المغربى نظام الحزب الواحد، وهذه التعددية تفاعلت مع تطبيق نظام السوق فى الاقتصاد، ومع الصلة الاستثنائية بين الشعب والملك التى تستند إلى أساس وتتعزز - كما يقول الهرماسى - بالجاذبية الشخصية للعاهل المغربى، وأدى كل ذلك إلى إزالة ما يطلق عليه بنقاط الافتراق بين الدولة والمجتمع الموجودة فى أقطار المغرب العربى الأخرى، ولم تكن الصعوبات السياسية تنشأ نتيجة الاحتكاك بين الناس والملك، بقدر ما كانت تنشأ نتيجة النزاع بين الملكية والنخبات السياسية حول كيفية إدارة شئون الدولة، ولكن بعض التطورات السياسية مثل اضطرابات عامى ١٩٨١ و١٩٨٤ فى المدن الرئيسية بالمملكة أظهرت إلى حد ما هشاشة النظام السياسى المغربى الذى يعطى فيه الملك بمعايير حذرة، حيث اقتصرت استجابة الملك لهذه التطورات على الإجراءات الاقتصادية مثل الاصلاح المالى، وزيادة نسبة الضرائب وإصلاح المشروعات العامة، وتحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص وذلك دون تقديم أية تنازلات سياسية ذات قيمة (١٢).

ورابع ملامح النظام السياسى المغربى هو وجود نظامين لقواعد اللعبة السياسية أولها قواعد شكلية تقوم على ركيزتين اساسيتين: اولها: قدسية الملكية والإسلام حيث ينص الدستور على أن شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمته، ويمنح مراجعة النصوص المتعلقة

بالنظام الملكى والدين الإسلامى للدولة، إضافة إلى تشديد مختلف الخطب الملكية على أن الوحدة الترابية ووحدة المذهب المالكى مرتبطة بالملكية والإسلام. أما الركيزة الثانية فهى ما يطلق عليها د. محمد معتصم «البرلمانية المعقلنة» حيث توحى القراءة الشكلية للدستور المغربى بتقنينه للعبة السياسية ضمن برلمانية معقلنة أهم مؤشراتها إفراده أبواباً خاصة بالبرلمان والحكومة والعلاقات بين السلطات وإقراره لمسئولية الحكومة أمام البرلمان ومراقبته لها(١٣).

أما النظام الثانى من قواعد اللعبة السياسية فهو القواعد اللاشكلية حيث يشير د. محمد المعتصم إلى أن دارسى البنية التحتية الطبقية للقانون الدستورى المغربى ينتهى إلى إفرازها لميزان قوى معين قوامه وجود ميثاق سياسى ضمنى يربط الشركاء السياسيين الفاعلين فى لعبة حية حقيقية لا تعرف المجاملة وليست اتفاقا بين قيادات متواطئة أو انعكاساً لعقلية شرقية، وهو يطلق على هذا الميثاق السياسى الضمنى القواعد اللاشكلية الجوهرية للعبة السياسية المغربية التى يعتبرها نتاج ميزان قوى، وانعكاساً للعقلية المغربية المرتبطة بأصول تقليدية فى سلوكها السياسى.

وهذه القواعد غير الشكلية تنحصر فى ست قواعد هى(١٤):

١ ـ القبول بالمجال الملكى الخاص حيث لا يوجد شكلياً أى نص دستورى يشير بالاسم إلى وجود مجال خاص ويحدد مضمونه ولكن هذه القواعد اللاشكلية أقرت بوجود هذا المجال الذى يصعب حصره لأنه غير محدد دستورياً، وهذا المجال نتاج إمارة المؤمنين التى تجعل الملك منبع كل السلطات والاختصاصات بدءا بالدفاع والسياسة والشئون الخارجية مرورا بالأمن والداخلية والاقتصاد وانتهاء بتنظيم امتحان البكالوريا.

٢ ـ إن دمج المعارضة فى المؤسسات مشروط بقبولها لقواعد اللعبة كما حددها الحكم سواء تعلق هذا الأمر بالقواعد الشكلية كالملكية والإسلام أو القواعد غير المكتوبة التى نتحدث عنها الآن.

٣ ـ عدم قبول وسطاء بين الملك والشعب حيث يحرص الملك دائما على التأكيد على عدم قبول وسائط مهما كانت عددها ومهما كانت صفتها بينه وبين شعبه، وعلى أن الحوار الدائم والمباشر بينهما يرجع إلى أربعة عشر قرنا من الحوار الوراثى التاريخى بين

الملكية والشعب. وفى المفهوم الملكى فإن رفض الوسائط بين الملك ـ أمير المؤمنين ـ والشعب يشمل الأجهزة الوسيطة سواء منها التقليدية كالعلماء أو الحديث كالأحزاب السياسية والبرلمان والحكومة.

٤ ـ الحرص على تمثيل المناطق وزعماء الأحزاب والطوائف والعائلات الكبرى، حيث تبين دراسة التجارب الانتخابية المغربية أن اغلب الأحزاب تحرص على هذا الأمر فى ترشيحات أعضائها وأن عضوية البرلمان المغربى تعكس هذه القاعدة.

٥ ـ عدم تمكين أى حزب من التجذر التام فى منطقة معينة حيث تظهر الدراسات المقارنة للانتخابات المغربية على الدوام تغير الجغرافية الانتخابية للأحزاب الكبرى وهذا الأمر يتم تفسيره رسمياً بعدم وجود قلاع انتخابية محصنة وأن الوراثة ليست حتمية أو أتوماتيكية أو مضمونة فى مجال السياسية.

وهذه القاعدة تهدف إلى دفع الأحزاب غير المتجذرة دوماً فى أى منطقة إلى القبول بالقاعدة السادسة والأخيرة من هذه القواعد اللاشكلية.

٦ ـ القبول باللعبة المخزنية القديمة القائمة على التفاوض بين القيادات والحكم حول وسائل دعم مبادرات الملك لا حول الاختيارات حيث فرضت الظروف السياسية السائدة فى المغرب منذ بداية السبعينات على النخبة السياسية الالتفاف حول الملكية لحماية المغرب من ثلاثة أخطار أولها: خطر استيلاء العسكر على الحكم، وثانيها: خطر الأصولية الإسلامية، وثالثها: خطر تمزق الوحدة الترابية، بحيث اقتصر دور هذه النخبة لا على وضع الاختيارات بل على دعم المبادرات الملكية ومناقشة أفضل السبل لتنفيذها.

وإذا كانت الظروف السياسية قد دفعت النخبة السياسية المغربية لهذا الأمر، إلا أن ذلك يشكل أيضا إحدى القواعد الجوهرية المسكوت عنها فى اللعبة السياسية المغربية حيث يحصر الدستور وظيفة الأحزاب السياسية فى تمثيل المواطنين وتنظيمهم، ويقيد قانون الأحزاب لعام ١٩٥٨ حريتها فى وضع برامجها(١٥)، وهو الأمر الذى جعلها فى وضع لا تستطيع معه اتخاذ أية مبادرات، بل تقديم التماسات للملك للقيام بمبادرات تتعلق بتوسيع هامش الديمقراطية أو ما شابه ذلك من القضايا السياسية.

ثانيا: السلطة التشريعية فى المغرب:

تتكون السلطة التشريعية المغربية حالياً من مجلس واحد يسمى مجلس النواب، يحدد الفصل الثالث والأربعون من الدستور المغربى[١٦] طريقة انتخابه حيث ينص على أن ينتخب أعضاء مجلس النواب لمدة ست سنوات ويطلق عليهم النواب، ثلثاهم عن طريق الاقتراع المباشر والثلث الباقى من قبل هيئة ناخبة تتألف من المنتخبين فى الغرف المهنية وممثلى العمل أو ما يطلق عليهم الدستور لفظ «المأجورين». ويحول الدستور إلى القانون التنظيمى سلطة تحديد عدد أعضاء مجلسى النواب وعدد النواب الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة وطريقة الانتخاب وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافى (سقوط العضوية) وينتخب مجلس النواب رئيسه لمدة ثلاث سنوات وينتخب أعضاء مكتبه لمدة سنه على أساس التمثيل النسبى لكل فريق.

ويتكون مجلس النواب الحالى من ٣٣٣ عضواً انتخب ثلثهم «٢٢٢» من خلال انتخابات مباشرة، والثلث الباقى «١١١» من الهيئة المنتخبة التى حددها الدستور، وخصصت خمسة مقاعد برلمانية ينتخبهم المواطنون المغاربة المقيمون بالخارج.

ويلاحظ أن الدستور يغلب السلطة التنفيذية على التشريعية، فمن جهة فإن الملك الذى يرأس المجلس الوزارى (الفصل ٢٥) وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، والوحيد الذى له الحق فى التعيين للوظائف المدنية والعسكرية (الفصل ٣٠) وله حق اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية، ويعتمد لديه السفراء وممثلو المنظمات الدولية.

وإذا كان المجال الأول للسلطة التشريعية يجب أن يكون إصدار التشريعات إلا أن الدستور المغربى يحد من هذه السلطة حيث إن القانون الصادر عن مجلس النواب لا ينفذ إلا بأمر من الملك الذى له الحق فى حل مجلسى النواب بعد استشارة رئيسى الغرفة الدستورية، وأيضا له الحق فى أن يطلب قراءة ثانية بالنسبة لأى اقتراح قانون أو مشروع قانون اتخذ منه مجلس النواب موقفا، وفى حالة ما إذا لم يكن هذا الموقف قد اتخذ بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس وبالنسبة للقراءة الثانية، فله أن يستفتى شعبه حول الموضوع (الفصلان ٦٦ ـ ٦٨)[١٧].

ويوسع الدستور من دائرة الاختصاص التشريعي للحكومة على حساب اختصاص مجلس النواب حيث أعطاها حق المبادرة التشريعية عن طريق التقدم بمشروعات القوانين وأعطاها الحق بالدفع بعدم قبول اقتراحات أو تعديلات تدخل فى حيز مجال السلطة التنفيذية، وأعطاها الحق فى أن تدرج فى جدول أعمال المجلس وبالأسبقية مشروعات القوانين المقدمة من طرفها، وهذا الامر من شأنه ان يلغى او يؤخر مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من النواب[١٨].

ويحصر الفصل الخامس والاربعون من الدستور المجالات التى يسمح لمجلس النواب أن يصدر قوانين بشأنها فى المجالات التالية[١٩]:

- الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها فى الباب الأول من الدستور، وهى مجالات تتعلق بحرية تكوين الأحزاب والمساواة أمام القانون، والمساواة بين الرجل والمرأة، والحريات الشخصية، وحرية تأسيس الجمعيات والانخراط فى المنظمات النقابية والسياسية، وحق الإضراب.

- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها، والمحاكم المختصة بالشئون الجنائية المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم.

- النظام الأساسى للقضاة.
- النظام الأساسى للوظيفة العمومية.
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.
- النظام الانتخابى للمجالس المدنية والتجارية.
- إحداث المؤسسات العمومية.
- تأميم المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ويقضى نفس الفصل بأن للمجلس صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولكن الدستور نفسه يعطى سلطات أوسع للحكومة التى تحال إليها المسائل الأكثر أهمية مثل: القضايا التى تهم السياسة العامة للدولة، والإعلان عن حالة الحصار (حالة الطوارئ، اشهار الحرب، مشروعات تعديل الدستور، ومرسوم انتهاء دورة مجلس النواب،

ومرسوم جمع مجلس النواب فى دورة استثنائية، واصدار قوانين بمراسيم فى غيبة المجلس. أى أن سلطات مجلس النواب فى صنع القوانين وتشريعها مقيدة فى مجالات محددة ليست ذات أهمية كبرى، وإذا كان له الحق فى مناقشة الموازنة العامة للدولة، والتصويت عليه فإنه ليس له الحق فى تعديل الايرادات أو النفقات العامة.

ويقضى الفصل الرابع والأربعون من الدستور بأن القانون يصدر عن مجلس النواب بالتصويت، ويمكن للمجلس أن يأذن للحكومة بأن تتخذ فى ظرف محدد لزمن ولغاية معينة بأن تعمل بمقتضى مراسيم تدابير يختص المجلس عادة باتخاذها، ويجرى العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على مجلس النواب بقصد المصادقة عليها عند انتهاء الأجل الذى حدده قانون الإذن بإصدارها.

ويعطى الدستور للوزراء الحق فى أن يحضروا جلسات مجلس النواب واجتماعات لجانه ويمكنهم أن يستعينوا بمندوبين يعينوهم لهذا الغرض.

وعن العلاقة بين المجلس التشريعى والسلطة التنفيذية يقضى الفصل التاسع والخمسون الذى يندرج تحت الباب الرابع الخاص بالحكومة بأن الحكومة مسئولة امام الملك وأمام مجلس النواب، وأن يتقدم رئيس الوزراء أمام مجلس النواب بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ويعرض البرنامج الذى يعتزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذى تنوى الحكومة القيام به فى مختلف مجالات النشاط الوطنى، وبالأخص فى ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخارجية. ويكون البرنامج موضوع مناقشة يتبعها تصويت وفقا لما ورد فى الفصل الرابع والسبعين من الدستور الذى يحدد علاقة مجلس النواب بالحكومة(٢٠).

والفصل المشار إليه يقضى بأنه بإمكان رئيس الوزراء أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسئوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضى به الوزير الأول فى موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب المصادقة عليه، ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، ولا يقع التصويت إلا بعد مضى ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذى طرحت فيه مسألة الثقة، ويؤدى سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

أما الفصل الخامس والسبعون من الدستور فينظم عملية سحب الثقة من الحكومة حيث يتطلب ذلك تقديم طلب من ربع نواب المجلس، وإذا تم التصويت على هذا الطلب بالأغلبية المطلقة من الأعضاء، تستقيل الحكومة استقالة جماعية، وإذا تمت هذه العملية لا يحق لمجلس النواب ان يسحب الثقة من الحكومة مرة أخرى خلال عام، وتشير الممارسة العملية لمجلس النواب منذ صدر دستور عام ١٩٧٢ وحتى الآن إلى عدم ممارسته لهذا الحق أمام الحكومة[٢١].

ويعقد مجلس النواب جلساته دورتين في السنة، يرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبدأ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، وتفتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل، وإذا استمرت جلسات المجلس شهرين على الأقل في كل دورة جاز ختم الدورة بمقتضى مرسوم يصدر عن الحكومة، ويتوزع المجلس على عدة لجان يستمر عملها خلال الفترة الفاصلة بين الدورتين، وتحال اليها المشروعات والاقتراحات، وينتخب مكتب مجلس النواب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق برلماني، والمكتب هو الذي يضع جدول أعمال المجلس، إلا أنه تعطى الأولوية للمشروعات التي تقدمها الحكومة وحسب الترتيب الذي ترغب فيه هذه الأخيرة، ثم يلي في جدول الأعمال اقتراحات القوانين المقبولة من طرف الحكومة، وتخصص جلسة اسبوعية من جلسات مجلس النواب لطرح أسئلة أعضاء مجلس النواب وأجوبة الحكومة عليها، ولا يتسع مجلس النواب بحق تكوين لجان للبحث (تقصي الحقائق) بسبب رفض الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى للقضاء ذلك عندما عرض القانون الداخلي لمجلس النواب عليها[٢٢].

أما عن حقوق أعضاء السلطة التشريعية فينص الفصل السادس والثلاثون على أن أعضاء مجلس النواب يستمدون نيابتهم من الأمة وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه. وتنص المادة التالية بأن لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء مجلس النواب ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه من أجل جناية أو جنحة إلا بأذن من المجلس ما لم يكن هذا العضو في حالة تلبس بالجريمة، ولا يمكن خارج مدة دورات المجلس إلقاء القبض على أي عضو من أعضائه إلا بإذن من مكتب المجلس ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مأذون بها وصدور حكم نهائي بالعقاب، وبأن يوقف اعتقال أي عضو من أعضاء مجلس النواب أو متابعة إذا صدر طلب بذلك من المجلس ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مأذون بها من القضاء أو صدور حكم نهائي بالعقاب.

ويفسر محمد عابد الجابرى هذه الوضعية المتمثلة فى غالبية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فى المغرب، وهيمنة الملك على السلطة التنفيذية بربطها بما سبق ذكره من تعايش مجالين سياسيين فى المغرب أى المجال السياسى الحديث، والمجال السياسى التقليدى، بملاحظة أن المجال السياسى التقليدى كثيرا ما ينوب عن المجال السياسى الحديث، ليس فى فترات غيابه وحسب وإنما أيضا فى أوقات حضوره وازدهاره ويضيف أن القرار السياسى فى المغرب قلما يصنع بل ربما لا يصنع البتة فى المؤسسات السياسية الجديدة المختصة من برلمان ومجالس حكومية، بل يصنع خارجها، ولا يعنى ذلك أن القرار السياسى فى المغرب يصنع دائما خارج المجال السياسى، بل إن الذى يحدث هو أن القرارات التى تكتسب أهمية خاصة، تتخذ بعد مشاورة وحوار وعلى الأقل وفق قوله - بعد مخايرة مع القوى الوطنية السياسية المعارضة ولكن ليس على ساحة المجال السياسى الحديث، وإنما فى إطار المجال السياسى التقليدى[٢٣]. ومن هنا فإن الأمر ليس فى غلبة السلطة التنفيذية على التشريعية ولكن فى غلبة المجال التقليدى الذى يعد من اختصاص الملك فقط.

ثالثا: توازنات القوى السياسية داخل المؤسسة التشريعية المغربية:

تعاقبت على المغرب خمسة برلمانات منذ الاستقلال، وحتى الآن كانت السمة الأولى الغالبة عليها أنها لم تعكس بأمانة توازنات القوى السياسية والاجتماعية التى تتفاعل داخل المجتمع المغربى، ويعود ذلك إلى عدة أسباب، أولها: أن فى كل حلقة من حلقات المسلسل الانتخابى كانت تتجه قوى معينة إلى مقاطعة إحدى مراحل هذه الحلقة، وهذا ما حدث مع برلمان ١٩٦٣ الذى قاطعه حزبى الاستقلال والاتحاد الوطنى للقوات الشعبية اللذان لم يشاركا فى الانتخابات الاقليمية والمعنية والمحلية، وكذلك انتخابات مجلس المستشارين استناداً إلى وقوع تزييف فى هذه الانتخابات، وبسبب هذه المقاطعة فاز مرشحو جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية والمستقلون بكل مقاعد مجلس المستشارين، وبقى حزبا الاستقلال والاتحاد الوطنى للقوات الشعبية ممثلين فقط فى مجلس النواب حيث كان المغرب يطبق النظام البرلمانى ذى المجلسين وكان للأول ٤٤ مقعدا فى مجلس النواب وللثانى ٢١ مقعدا فى مواجهة ٧٤ مقعداً لكل من الجبهة والمستقلين، وبسبب الجو

المشحون بالخلافات بين الأقلية والمعارضة تأثر نشاط هذا البرلمان بما لم يسمح له بالقيام بأى عمل مستمر ولم تحقق التجربة البرلمانية لعام ١٩٦٣ أية انجازات تذكر حيث لم يعمر البرلمان سوى سنة ونصف السنة فقط، ولم يصدر إلا مجموعة قليلة من القوانين تعلقت بتوحيد المحاكم وتعريبها ومغربتها، وبالاقتطاع الضريبى من أجور الموظفين، وبإنشاء محكمة عدل خاصة بجنايات الغدر والرشوة واستغلال النفوذ، وتعديل قانون الصحافة بما يمنع الاجانب من إصدار صحف بالمغرب، وقد انتهى عمر هذا البرلمان مع إعلان الملك لحالة الاستثناء فى يونيو ١٩٦٥ وظلت المغرب بلا مجلس تشريعى حتى تم الاستفتاء على تعديل دستور عام ١٩٧٠ فى ٢٦ يوليو ١٩٧٠ وصدر الأمر بالبدء فى تنفيذه فى ٣١ يوليو ١٩٧٠[٢٤].

وجاء برلمان مغربى جديد أجريت انتخاباته يومى ٢١ و٢٨ أغسطس ١٩٧٠ وقاطعتها أحزاب المعارضة مثل حزب الاستقلال، والاتحاد الوطنى للقوات الشعبية التى رفضت مشروع الدستور من الأساس ودعت الشعب إلى التصويت عليه بالرفض وضم المجلس المنتخب ٢٤٠ نائبا منهم ٢١٩ مؤيدا للحكومة، وقد تم حل البرلمان كسابقه عندما أصدر الملك قرارا بتجميد نشاط مجلس النواب وإيقاف العمل بالدستور تمهيداً لإصدار دستور جديد[٢٥].

وصدر دستور عام ١٩٧٢ الذى ظل مجمدا حتى ١٩٧٧ بسبب الأحداث التى شهدتها المغرب وفى مقدمتها محاولة الاعتداء على الطائرة التى كان يستقلها الملك الحسن يوم ١٦ أغسطس عام ١٩٧٢، وأجواء التوتر والاضطرابات التى شهدتها بعض المدن المغربية من جراء تصاعد المواجهة بين أنصار المعارضة وقوى الأمن.

وقد عاشت المغرب خلال هذه الفترة عمليا فى ظل احكام حالة الاستثناء (الطوارئ) دون إعلانها رسمياً، وأجريت أول انتخابات لمجلس النواب بموجب هذا الدستور فى ٣ يونيو ١٩٧٧ وشاركت فيها الأحزاب المغربية، وكان برلمان عام ١٩٧٧ أول برلمان مغربى يستكمل مدته التى ينص عليها الدستور، بل إنه تجاوز المدة التى كانت مقررة له يوم انتخابه وذلك استنادا إلى تعديل دستورى جرى فى مايو ١٩٨٠ عرض على الاستفتاء ومدّد فترة البرلمان من أربع إلى ست سنوات[٢٦].

وقد تميزت تشكيلة هذا المجلس بغلبة أصحاب التكوين الثقافى والمهنى الأمر الذى أثرى مناقشات البرلمان، وأعطى تواجد حزبين معارضين للبرلمان نوعا من العمق والجدية فرض على الحكومة التى ضمت فى البداية ممثلين من ثلاثة أحزاب ثم ممثلين عن ٤ أحزاب، أن تعد نفسها جيدا للنقاش الذى احتد، وقد ناقش هذا البرلمان خطتين للعمل الحكومى، وأصدر ستة قوانين للميزانية، و١٥٣ مشروع قانون تقدمت بها الحكومة، و٩٤ اقتراحا بقانون تقدم بها النواب، وعدد ضخم من استجوابات الحكومة[٢٧].

والمجلس التشريعى المغربى الرابع أفرزته انتخابات عام ١٩٨٤ التى جرت وشاركت فيها أحزاب المعارضة وجاءت أحزاب اليمين المقربة من القصر فى الصدارة حيث حصل الاتحاد الدستورى على ٥٥ مقعدا، والتجمع الوطنى للأحرار على ٣٨ مقعدا، يليهما الاتحاد الاشتراكى الذى حصل على ٣٤ مقعدا والحركة الشعبية التى حصلت على ٣١ مقعداً فحزب الاستقلال ٢٣ مقعداً، والحزب الوطنى الديمقراطى ١٥ مقعداً، وحزب التقدم والاشتراكية مقدعين ومنظمة العمل الديمقراطى (مقعد واحد). وحصل المستقلون على بقية المقاعد[٢٨].

وبسبب الظروف التى شهدتها المنطقة العربية خلال عام ١٩٩٠ مثل أحداث حرب الخليج وأحداث الجزائر ١٩٩١ ثم تأجيل الانتخابات التشريعية الجديدة عن موعدها لتجرى الجولة الأولى أى الانتخابات المباشرة فى ٢٥ يونيو ١٩٩٣، وقد شاركت كافة الأحزاب المغربية فى هذه الانتخابات التى تقدم فيها حزبا المعارضة الرئيسيين وهما: الاتحاد الاشتراكى للقوات الشعبية الذى حصل على العدد الأكبر من المقاعد (٤٨ مقعدا) والاستقلال الذى حصل على ٤٣ مقعدا وهو الأمر الذى لم يحدث من قبل، وحصل حزب التقدم والاشتراكية على أربعة مقاعد إضافة عن المقاعد التى حصل عليها فى انتخابات عام ١٩٨٢ حين حصل على ستة مقاعد، وفازت منظمة العمل الديمقراطى بمقعد إضافى لتحصل على مقعدين، وبذلك فإن أحزاب تكتل ما يسمى بالكتلة الديمقراطية حصلت على مجموعة ٩٩ مقعدا بنسبة ٤٤,٦ ٪ [٢٩].

وقد تراجعت أحزاب اليمين فى هذه الانتخابات تراجعاً ملحوظاً فلم يحصل حزب الاتحاد الدستورى إلا على ٢٧ مقعدا مقابل ٥٥ مقعدا حصل عليها فى انتخابات عام ١٩٨٤ وتراجع موقعه من المركز الأول إلى المركز الخامس، وتراجع أيضا التجمع الوطنى

للأحرار من المركز الثانى فى انتخابات عام ١٩٨٤ بـ ٣٨ مقعداً إلى الرابع عام ١٩٩٣ بـ ٢٨ مقعدا، وزاد نصيب الحركة الشعبية ذات الأصول القروية والبربرية مقعدان (من ٣١ إلى ٣٣) واحتلت المرتبة الثالثة بدلا من الرابعة واستطاعت بذلك أن تتخطى الحزبين الحكوميين الرئيسيين اللذين كانا يحصلان تقليديا على أكبر عدد من المقاعد، وتفوقت عليهما الجبهة من حيث عدد الأصوات(٣٠).

ولكن هذا التقدم لأحزاب المعارضة تقلص إلى حد كبير مع إعلان نتائج الجولة الثانية والأخيرة من الانتخابات التشريعية التى جرت فى سبتمبر من نفس العام وهى الجولة المخصصة لانتخاب ثلثى أعضاء البرلمان من قبل المجالس القروية والغرف التجارية وممثل العمال دفعت المعارضة ثمن مقاطعتها للمراحل الاولى من العملية الانتخابية ونقصد بها مقاطعتها للاستفتاء على تعديل الدستور، ولانتخابات المجالس القروية والبلدية، وأوضحت هذه الجولة من الانتخابات التقدم النسبى لأحزاب التكتل الحكومى السابق المسمى بكتلة الوفاق الوطنى فقد تمكنت أحزاب هذه الكتلة من الاستحواذ على النصيب الأكبر من هذه المقاعد، حيث حصل حزب الاتحاد الدستورى على ٢٧ مقعدا ليقفز عدد مقاعده إلى ٥٤، وحصلت الحركة الشعبية على ١٨ مقعداً ليصل عدد مقاعدها إلى ٥٦، أما الحزب الوطنى الديمقراطى فقد حصل على ١٠ مقاعد، ليصل جملة مقاعده إلى ٢٤ مقعدا أما التجمع الوطنى للأحرار فلم يحصل إلا على ثلاثة مقاعد ليصل جملة مقاعده إلى ٤١ مقعدا (٣١).

أما أحزاب المعارضة اليسارية فقد تراجعت الأغلبية التى حصلت عليها فى الانتخابات المباشرة حيث حصل الاتحاد الاشتراكى على ٨ مقاعد فقط من مجموعة المقاعد البالغ عددها ١١١ مقعدا منها ٤ مقاعد للكونفدرالية الديمقراطية للشغل التابعة له وحدها، وبذلك يبلغ المجموع الاجمالى لمقاعده ٥٦ مقعدا فقط، ونال حزب الاستقلال ٩ مقاعد ليبلغ مجموع ما حصل عليه ٥٢ مقعدا، أما حزب التقدم والاشتراكية فقد حصل على ٤ مقاعد فقط ليبلغ اجمالى ما حصل عليه ١٠ مقاعد، ولم تحصل منظمة العمل الديمقراطى الشعبى على أية مقاعد فى الاقتراع غير المباشر ليتوقف نصيبها عند مقعدين فقط، وبذلك تكون أحزاب الكتلة قد حصلت على ٢١ مقعدا فى الاقتراع غير المباشر بنسبة تقترب من ١٩ ٪ من جملة المقاعد ليهبط نصيبها من مجموع مقاعد البرلمان من ٤٤,٦ ٪ بعد الجولة الأولى إلى ٣٦ ٪ فقط بعد الجولة الثانية.

جدول رقم (١)
النتائج النهائية للانتخابات البرلمانية المغربية (سبتمبر ١٩٩٣)

الحزب أو الهيئة السياسية	عدد المقاعد	النسبة المئوية
الاتحاد الاشتراكى	٥٦	١٦,٨١
الاتحاد الدستورى	٥٤	١٦,٢١
الاستقلال	٥٢	١١٥,٦١
الحركة الشعبية	٥١	١٥,٣١
التجمع الوطنى للأحرار	٤١	١٢,٣١
الحركة الوطنية الشعبية	٢٥	٧,٥٠
الحزب الوطنى الديموقراطى	٢٤	٧,٢٠
التقدم والاشتراكية	١٠	٣,٠٣
الشورى والاستقلال	٩	٢,٧٠
لامنتمون	٤	١,٢٠
العمل الديموقراطى الشعبى	٢	٠,٦٠
العمل	٢	٠,٦٠
جهات أخرى		
الاتحاد المغربى للشغل	٣	٠,٩٠
المجموع	٣٣٣	١٠٠٪

المصدر: الحياة (لندن) ١٩٩٣/٩/٢٠ نقلا عن أحمد ثابت، مرجع سابق ص١٠٦.

والذى يدعونا إلى القول بأن المجالس التشريعية المغربية لم تعكس توازنات القوى الحقيقية المتواجدة فى الشارع السياسى أن كافة البرلمانات ما عدا برلمان ٧٧ قاطعتها أحزاب المعارضة، أما برلمان ١٩٨٤ فقد شاب العملية الانتخابية التى افرزته الكثير من التجاوزات بصورة قللت من مصداقيتها فى أن تكون قد أتت ببرلمان يعكس القوى الحقيقية للتنظيمات السياسية المغربية المختلفة خاصة أحزاب المعارضة، كذلك فإن عملية الانتخاب التى تجرى على مرحلتين: مباشرة وغير مباشرة تؤدى عمليا إلى تقليص دور

الناخب المغربى لصالح نخبة سياسية وسيطة لها بالتأكيد ارتباطات ومصالح تختلف عما لدى الناخب.

يعتبر البعض أن الانتخابات غير المباشرة هى العصا الملكية لاحداث التوازن بين المعارضة والموالين للملك، بحيث يضمن الملك من خلالها عدم حصول المعارضة على أغلبية تمكنها من تشكيل الحكومة بمفردها (٣٢) وهذا بالضبط ما حدث فى اعقاب الانتخابات الأخيرة عندما دعا الملك كلا من الكتلة الديمقراطية والوفاق الوطنى إلى المشاركة فى تشكيل حكومة وحدة وطنية الأمر الذى رفضه أحزاب الكتلة وطالبت الملك بإعادة النظر فى نتائج الاقتراع فى غير المباشر، وأن يتم التحقيق فى الانتهاكات التى شابت العملية الانتخابية، وأن يعد بتعديل الدستور بصورة توسع من الهامش الديمقراطى المتاح وهو الأمر الذى دفع الملك إلى إعادة تكليف رئيس الوزراء السابق محمد كريم العرانى بتشكيل وزارة جديدة تضم وزراء من التكنوقراط والمستقلين وبالتالى استمر التقليد الذى يستند إلى الدستور المغربى الذى يقضى بعدم إفراز البرلمان للحكومة وفقا لما جرى عليه العرف فى الدول الديمقراطية.

خاتمة:

من مجمل استعراضنا للنظام السياسى المغربى، والنظام القانونى الذى يحدد طبيعة عمل وطبيعة المؤسسة التشريعية فى المغرب يمكن الخروج بالملاحظات التالية:

١ - أن النظام السياسى المغربى يتعايش فيه مجالان سياسيان الأول تقليدى غالب والثانى حديث هامشى، حيث ينوب المجال الأول عن المجال الثانى، وبالتالى فإن القرارات السياسية المصرية تصنع وتقر خارج المؤسسات السياسية الحديثة ومنها المؤسسة التشريعية.

٢ - يهيمن الملك (رأس السلطة التنفيذية) على النظام السياسى المغربى بصورة واضحة، ويعود ذلك إلى طبيعة وتكوين المجتمع المغربى وهذه السمة ضاربة بجذورها فى التاريخ المغربى منذ القرن السادس عشر وحتى الآن.

٣ - إلى جانب هيمنة الملك على النظام السياسى بأكمله، فإن الدستور المغربى يرفع من وضعية مجلس الوزراء فى مقابل البرلمان بإعطاء سلطات أوسع أمام الأول فى عملية

صنع القرار السياسى، وتوسيع القضايا التى يمكن للوزارة مناقشتها فى مقابلها تلك التى للبرلمان حق التداول حولها. كذلك فإن مسئولية الحكومة ليست أمام البرلمان فقط وإنما أمام الملك أولاً ثم أمام البرلمان الذى يضع الدستور شروطاً معقدة لسحب الثقة من الحكومة.

٤ ـ أن المجالس التشريعية المتعاقبة منذ الاستقلال وحتى الآن لم تعكس توازنات القوى فى الشارع السياسى المغربى، بسبب مقاطعة الأحزاب المعارضة لبعض مراحل العملية الانتخابية فى المغرب، وأيضا بسبب نظام الانتخاب القائم على درجتين مباشرة وغير مباشرة الذى يعطى للملك إمكانية قوية لضبط التوازنات داخل البرلمان بصورة تحول دون سيطرة أحزاب المعارضة على أغلبية مقاعده.

هوامش الدراسة

١ ـ حول توصيف النظام السياسى المغربى انظر أحمد ثابت، «التحول الديمقراطى فى المغرب» القاهرة مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٤ ص ١٠ ـ ١٩.

٢ ـ المصدر السابق ص١٠ ـ ١١.

٣ ـ المصدر السابق ص١٢.

٤ ـ سعد الدين إبراهيم «مصادر الشرعية فى أنظمة الحكم العربية» فى: مجموعة من المؤلفين «أزمة الديمقراطية فى الوطن العربى» بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ط٢ ١٩٨٧ ص ٤١٧ ـ ٤١٨.

٥ ـ جون ووتر برى «الملكية والنخبة السياسية فى المغرب» ترجمة ماجد نعمه وعبود عطية، بيروت: دار الوحدة ط١، ١٩٨٢ ص ١٣٧ ـ ١٤٦.

٦ ـ أحمد ثابت، مرجع سابق ص١٠.

٧ ـ المصدر السابق ص١٤.

٨ ـ إدريس عبده المراكشى، «الممارسات الديمقراطية من خلال النص التعاقدى أو الدستورى»، مجموعة من المؤلفين التجربة الديمقراطية فى المملكة المغربية.
القاهرة: جامعة الأمم المتحدة منتدى العالم الثالث، دار المستقبل العربى ١٩٨٧ ص٥٦.

٩ ـ أحمد ثابت، مرجع سابق ص١٥.

١٠ ـ محمد عابد الجابرى «التعددية السياسية وأصولها وآفاق مستقبلها» (حالة المغرب) فى سعد الدين إبراهيم (محرر) «التعددية السياسية والديمقراطية فى الوطن العربى» ـ عمان منتدى الفكر ط١ ١٩٨٩ ص،ص ١١٥ ـ ١١٦

١١ ـ محمد عبدالباقى الهرماسى، «التغيير الاجتماعى ـ الاقتصادى ومضاعفاته السياسية»: المغرب العربى ـ فى غسان سلامه (معد)، «ديمقراطية من دون ديمقراطيين: سياسات الانفتاح فى العالم العربى الإسلامى بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ١٩٩٥، ص ص٢٩٦ ـ ٢٩٧

١٢ ـ المصدر السابق ص ص ٢٨٩ ـ ٢٩٠

١٣ ـ لمزيد من التفاصيل حول قواعد اللعبة السياسية بالمغرب انظر: محمد معتصم الحياة السياسية المغربية (١٩٦٢ ـ١٩٩١)، الدار البيضاء: مؤسسة إيزيس للنشر ـ ط١ ١٩٩٢، ص،ص ١١٣ ـ ١٢٨.

١٤ ـ المصدر السابق ص ص ١١٨ ـ ١٢٨

١٥ ـ موسوعة العلوم السياسية ـ الكويت، جامعة الكويت ١٩٩٣ ص ١٨١٤

١٦ ـ نص الدستور المغربى فى محمد ضريف، النسق السياسى المغربى المعاصر ـ مقاربة سوسيو ـ سياسية، الرباط منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسى، ١٩٩٣ ص ـ ص ١١٩ ـ ١٤٤

١٧ ـ المراكشى، مصدر سابق ص ٥٦

١٨ ـ المصدر السابق ص ٥٩

١٩ ـ الدستور المغربى الفصل الخامس والاربعون

٢٠ ـ الدستور الفصل الأربعون

٢١ ـ موسوعة العلوم السياسية ص ١٨١٤

٢٢ ـ أحمد جديرة «دساتير ١٩٦٢ ـ ١٩٧٠ ـ ١٩٧٢» دراسة مقارنة فى : «التجربة الديمقراطية فى المملكة المغربية» مرجع سابق ص ٤٤

٢٣ ـ محمد عابد الجابرى، مصدر سابق ص ص ١١٥ ـ ١١٦

٢٤ ـ المراكشى، مرجع سابق ، ص ٧١

٢٥ ـ المصدر السابق، ص ٧٣

٢٦ ـ المصدر السابق، ص ٧٣

٣٧ ـ المصدر السابق، ص ٧٧

٢٨ ـ أحمد ثابت، مصدر سابق، ص ١٠٠

٢٩ ـ المصدر السابق، ص ٩٧

٣٠ ـ المصدر السابق، ص ٩٩

٣١ ـ المصدر السابق، ص ـ ص ١٠٤ ـ ١٠٥

٣٢ ـ « المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى فى الوطن العربى» التقرير السنوى لعام ١٩٩٣ ـ القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية ص ٣٨٧.

(٥)

المؤسسة التشريعية فى موريتانيا

فى ضوء دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١

الفاغ بن محمد ولد الشيباني

لم تحظ «موريتانيا»[1] إلا بالنزر اليسير من الدراسات العربية. وخاصة فى مجال الدراسات السياسية، وهذا ما يجعل البحث فى أحد الموضوعات المتعلقة بها أمراً بالغ الصعوبة فى ظل ندرة المعلومات والمراجع العربية والاجنبية، يضاف إلى ذلك السؤال الخاص بأى الموضوعات أولى بالدراسة من غيره فى حين أن هناك قائمة عريضة من الموضوعات الواسعة والأكثر أهمية والأقل حظاً فى التناول لدولة «طرفية» فى العالم العربى. يكاد الجيل العربى اليوم لا يعرف عنها شيئاً منذ عقود من الزمن اختلت فيها الموازين وتقطعت فيه العرى....[2].

ونظراً للتحول الديمقراطى الذى شهدته موريتانيا فى بداية التسعينات نتيجة لتطور أعم وأشمل مس مناطق أخرى من العالم، نتج عنه ميلاد دستور جديد فى ٢٠ يوليو ١٩٩١م أقر بالتعددية السياسية وبثنائية السلطة التنفيذية فى شخص رئيس الدولة—المنتخب طبقاً لهذا الدستور عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة ست سنوات—ورئيس الوزراء، كما أقر بثنائية المؤسسة التشريعية واستقلالية القضاء عن طريق مجلس دستورى، كما نص على تشكيل هيئات استشارية تمثلت فى المجلس الاسلامى الأعلى والمجلس الاقتصادى والاجتماعى، كما أقر مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية للإنسان كحق المساواة وحق الملكية والحريات السياسية والثقافية والاجتماعية.

ويحاول هذا البحث إلقاء بعض الضوء على المؤسسة التشريعية فى موريتانيا والدور الذى تلعبه فى إطار الحياة السياسية سواء على مستوى عملية التشريع وسن القوانين أو على المستوى الرقابى على السلطة التنفيذية أو على المستوى السياسى العام واهتمامات الرأى العام بالمؤسسة التشريعية.

تحديد مشكلة البحث:

وتتمثل فى دراسة المؤسسة التشريعية فى موريتانيا والمكونة من مجلسين: الجمعية الوطنية والمؤلفة من ٧٩ نائباً ينتخبون لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر، ومجلس الشيوخ الذى يضم ٥٦ عضواً منتخبين لمدة ست سنوات عن طريق الاقتراع العام غير المباشر والدور الذى تضطلع به فى الحياة السياسية.

التساؤلات الرئيسية:

يثير هذا البحث مجموعة من التساؤلات الرئيسية هى كالتالى:

- ماهى اختصاصات المؤسسة التشريعية ودورها فى العملية السياسية فى ظل تشكيل الأحزاب السياسية؟
- هل هناك خلل فى إدارة العلاقة بين المؤسسة التشريعية والسلطة التنفيذية؟ ولمصلحة من؟
- هل يحق لرئيس الدولة حل المؤسسة التشريعية إذا كان الاثنان منتخبين عن طريق الاقتراع العام المباشر؟
- هل هناك توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو أنه لا يوجد نظراً للفصل الجامد بين السلطات؟
- مامدى استقلالية عضو المؤسسة التشريعية ونوع الامتيازات والحقوق التى تمكنه من أداء عمله؟

أهمية الدراسة:

ترجع أهمية هذا البحث إلى الاعتبارات الآتية:

١- قلة الدراسات السياسية عن موريتانيا بشكل عام ومؤسساتها السياسية بشكل خاص.

٢- أنه لا يتصور قيام نظام ديمقراطى دون مجلس نيابى منتخب.

٣- ما تمثله دراسة المؤسسة التشريعية من إقرار للحرية وتكريس للديمقراطية ذلك أن التاريخ السياسى للبشرية يكاد يكون تاريخ المواجهة المستمرة بين الحرية والسلطة وتاريخ المحاولة الدائمة للتوفيق بينهما.

الدراسات السابقة:

قليلة هى الدراسات التى تناولت الموضوع بصفة مباشرة، وإن جاء تناوله فى إطار دراسة «النظام السياسى الموريتانى» كما فى رسالة الباحث: شيخنا ولد الفقيه «عن النظام

السياسى الموريتانـى ١٩٩٢م»، أو فى رسالة الماجستير للباحث: المصطفى ولد ايد «عن تجربة الديمقراطية فى موريتانيا».

أما الدراسات التى تناولت الموضوع بصفة مباشرة فهى رسالة مقدمة للحصول على درجة الليسانس بجامعة نواكشوط ١٩٩٣م. للداه ولد محمد ابراهيم وهى دراسة قانونية اكتفت بالإطار الدستورى دون الإطار الديناميكى كما أغفلت بعض الجوانب المتعلقة بالمؤسسة التشريعية مثل «البنية الاجتماعية والسياسية لأعضاء البرلمان، وكيف يتم اتخاذ القانون وماهى أهم القوانين التى اتخذها البرلمان ومامدى دستوريتها؟

بالإضافاة إلى مقالة للدكتور: محمد ولد خباز بعنوان «البرلمان وما له وما عليه» منشورة عام ١٩٩٣م، مقيما فيها سير العمل البرلمانى فى دورتين:

ويأتى هذا البحث ليكمل ذلك الخلل وليلقى المزيد من الضوء على هذه المؤسسة.

منهج الدراسة:

هو المنهج المؤسسى «القانونى» الذى يهدف إلى معرفة تكوين المؤسسة التشريعية، وكيفية اختيار اعضائها واختصاصاتها والوحدات التى تتكون منها وتوزيع الأدوار داخل المؤسسة والوظيفة التى تؤديها فى إطار الحياة السياسية.

بالإضافة إلى المنهج الوصفى الذى يتجاوز البعد الاستاتيكى الى البعد الديناميكى لمعرفة واقع وحركة المؤسسة.

النطاق الزمنى للدراسة:

ويتحدد منذ اعلان الدستور الموريتانى الحالى فى ٢٠ يوليو ١٩٩١ وسير الانتخابات وقيام المؤسسات السياسية حتى عام ١٩٩٥م.

التقسيم:

تم تناول المؤسسة التشريعية فى موريتانيا فى دستور يوليو ١٩٩١م من خلال تمهيد وأربعة مباحث وخاتمة، يعرض التمهيد لنبذة موجزة عن تطور النظام السياسى فى موريتانيا من خلال ثلاث مراحل.

١- أما فى المبحث الأول فتم التركيز فيه على تنظيم المؤسسة التشريعية فى موريتانيا وطرائف قيامها وتحديد أعضائها ومدة انتخابهم والتكوين الاجتماعى والسياسى لأعضاء المؤسسة التشريعية.

٢- أما المبحث الثانى فيتناول أجهزة المؤسسة التشريعية واختصاصاتها وسير العمل البرلمانى.

٣- أما المبحث الثالث: فيتصدى لمعالجة اختصاصات المؤسسة التشريعية من سن التشريعات والرقابة على أعمال الحكومة الى الاختصاصات المالية والقضائية والدبلوماسية.

٤- أما المبحث الرابع والأخير فقد ركز على المركز القانونى لعضو المؤسسة التشريعية من حيث استقلالية عضو المؤسسة التشريعية والحصانة البرلمانية والامتيازات وعدم الجمع بين عضوية المؤسسة التشريعية وتولى الوظائف العامة.

ثم تأتى الخاتمة لتعرض لأهم ما توصلت إليه الدراسة.

تمهيد: تطور النظام السياسى فى موريتانيا(٣)

١- مرحلة ماقبل الاستقلال:

خضعت موريتانيا للاستعمار الفرنسى واعتبرت ملحقة بافريقيا الغربية فى شهر يناير ١٩٢٠م، ومنذ ذلك التاريخ أصبحت خاضعة للقانون الداخلى الفرنسى على غرار أقاليم ماوراء البحار.

ويرأس الإقليم من هذه الأقاليم والٍ يمثل الحكومة الفرنسية يتمتع بحق انتخاب نائب عام فى الجمعية الوطنية، وقد مثلت موريتانيا فى هذه الجمعية من طرف النائب أحمد ولد حرمة ولدبيانا.

وبعد إصدار «قانون الإطار» منحت موريتانيا شكلا من أشكال الاستقلال السياسى تمثل فى نظام شبه نيابى قائم على مجلس حكومة منتخب من طرف الجمعية الاقليمية.

وقد نظمت انتخابات في موريتانيا في مارس ١٩٥٧م، فاز فيها الاتحاد التقدمي الموريتاني حيث حصل على ٢٣ من ٢٤ مقعداً، وتم انتخاب أول مجلس حكومة في مايو ١٩٥٧م من طرف الجمعية الإقليمية التي انتخبت أول رئيس لموريتانيا كنائب لرئيس هذا المجلس، أما رئاسة هذا الأخير فكان يتولاها الوالي الفرنسي، وكانت اختصاصات الجمعية الإقليمية ذات طابع تشريعي ومالي ولم يكن الوزراء مسئولين أمامها.

ونتيجة للهزات العنيفة التي عرفتها المستعمرات الفرنسية والمطالب المتصاعدة بمنحها الاستقلال نص الدستور الفرنسي الصادر في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ على اجراء استفتاء داخل المستعمرات لتحديد رغبتها في الاستقلال ونتيجة للتزوير في الانتخابات من طرف فرنسا بقيت موريتانيا تحت السيطرة الفرنسية مع تمتعها بالاستقلال الذاتي.

وتحولت الجمعية الاقليمية إلى جمعية تأسيسية حررت الدستور الموريتاني الأول وصوتت عليه في ٢٢ مارس ١٩٥٩، وقد أقام هذا الدستور نظاماً برلمانيا حيث نص على:

١- تكوين حكومة يرأسها وزير أول منتخب من طرف الجمعية الوطنية.

٢- الحكومة مسئولة أمام الجمعية الوطنية.

٣- تستطيع الحكومة حل الجمعية الوطنية بعد أن تتعرض لأزمتين خلال ٣٦ شهراً يكون سببها تصويت البرلمان ضدها.

٤- كونت لجنة دستورية أسندت إليها مهمة مراقبة دستورية القوانين.

٥- نص الدستور في فصله التاسع على تعدد الاحزاب شريطة أن تلتزم بمبادئ الديمقراطية وتحترم السيادة الوطنية والوحدة الترابية والشكل الجمهوري للدولة وقد ظهرت أربعة أحزاب سياسية هي:

١- حزب التجمع الموريتاني.

٢- حزب النهضة الموريتاني.

٣- حزب الاتحاد الوطني.

٤- حزب الاشتراكيين المسلمين الموريتانيين.

إلا أن العمل بدستور ٢٢ مارس ١٩٥٩ لم يدم طويلاً فأمام اصرار الأحزاب الوطنية على الحصول على الاستقلال والاعتقالات التى تعرض لها مناضلو «حزب النهضة» جرت مفاوضات فى باريس بين الحكومتين الموريتانية والفرنسية انتهت بتوقيع اتفاقية ١٩ أكتوبر ١٩٦٠ وبموجبها تم نقل سلطات الاتحاد الى حكومة الجمهورية الاسلامية الموريتانية التى أصبحت دولة مستقلة فى ٢٨ نوفمبر ١٩٦٠.

٢- مرحلة مابعد الاستقلال:

تميزت هذه المرحلة بثلاثة أنواع من المؤسسات: مؤسسات أقامها دستور ٢٠ مايو ١٩٦١، وأخرى أقامها النظام العسكرى ١٩٧٨-١٩٩١م، ومؤسسات أقامها دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١م.

١- الفترة الأولى: ١٩٦١-١٩٧٨

أقام دستور ٢٠ مايو ١٩٦١ نظاماً رئاسياً ينتخب فيه الرئيس لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر، ويتمتع فى ظله بصلاحيات هامة تتمثل فى تعيين الوزراء وإقالتهم ويمارس السلطة التنظيمية بواسطة مراسيم بينما يمارس الوزراء هذه السلطة بتفويض من رئيس الجمهورية، وبواسطة قرارات طبقاً للمادة ٣٥ من الدستور وله اختصاصات تشريعية ودبلوماسية وقضائية.

كما أقر بإقامة سلطة تشريعية تتكون من مجلس واحد هو الجمعية الوطنية على أن النواب يقع انتخابهم لمدة خمس سنوات ويجب أن يكون النائب قد بلغ ٢٥ سنة على الأقل ويتمتع بحقوقه المدنية والسياسية عن طريق اقتراع اللائحة الأغلبية فى دورة واحدة، وأضاف المشرع فى المادة «الـ ٢٧» المعدلة فى ٤ يونيو ١٩٧٠، أن يتم ترشيح نواب الجمعية الوطنية من طرف حزب الشعب الموريتانى(٤). ويتمتع النواب بالحصانة البرلمانية وتعقد «الجمعية الوطنية» دورتين: أولهما فى النصف الأول من شهر نوفمبر والثانية فى النصف الأول من شهر مايو، ولا يمكن أن تتجاوز المدة شهرين، كما يمكن أن تعقد دورة فوق العادة بطلب من رئيس الجمهورية أو الأغلبية المطلقة، ولها اختصاصات تشريعية ومالية وقضائية ودبلوماسية.

كما نص «الدستور» على تشكيل محكمة عليا تتكون من ستة أعضاء دائمين إلا أن المحكمة فيما يتعلق بالمراقبة الدستورية تتكون من خمسة أعضاء ورئيس المحكمة العليا معين من طرف رئيس الجمهورية ولا يمكن عزله قبل انتهاء مدته «خمس سنوات» إلا بطلب من المعنى أو بسبب عدم الأهلية البدنية أو الحرمان من الحقوق السياسية والمدنية. واستمر الحكم المدنى ثمانى عشرة سنة.

٢- الفترة الثانية: ١٩٧٨ -١٩٩١م

فى ١٠ يوليو ١٩٧٨ تحركت القوات المسلحة فى انقلاب أطاح بالحكم المدنى وحلت الجمعية الوطنية وحزب الشعب الموريتانى وكافة الهيئات التابعة له، وأخضعوا البلاد للحكم الاستثنائى.

وفى ظل هذا الحكم صدرت ٦ مواثيق ومشروع دستور نيابى فى سنة ١٩٨٠، وقد أكدت هذه المواثيق على طابعها المؤقت باعتبارها فترة انتقالية ينتهى العمل بها فور إقامة مؤسسات ديمقراطية(٥). وقد كانت اللجنة العسكرية تتولى السلطة التشريعية ويتمتع أعضاؤها بالحصانة البرلمانية.

وإن كانت قد جرت محاولات لإشراك السكان فى تسيير شئونهم من خلال تنظيم هياكل تهذيب الجماهير ابتداء من ١٩٨١، كما شهدت موريتانيا فى ١٩٨٦، إقامة مجالس بلدية شملت عواصم الولايات والمقاطعات والمراكز الادارية وكذلك البلديات الريفية.

٣- الفترة الثالثة: ١٩٩١

عرفت موريتانيا التوجه نحو النظام الديمقراطى واقامة مؤسسات ديمقراطية كما شهدت تشكيل الاحزاب السياسية، كما وجدت حرية الصحافة فصدرت أكثر من عشرات الصحف المستقلة والحزبية، كما أجريت انتخابات رئاسية تميزت بترشح أربعة مترشحين فاز فيها الرئيس الحالى بنسبة ٦٢٪ كما أجريت انتخابات تشريعية لاختيار أعضاء البرلمان.

وقد نص على ذلك دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١، «الشبه الرئاسى» القائم على الجمع بين خصائص النظامين الرئاسى والبرلمانى من حيث مسئولية الوزير الأول بالتضامن مع وزرائه أمام الجمعية الوطنية، واختصاصات رئيس الجمهورية وطريقة انتخابه.

المبحث الأول

تنظيم المؤسسة التشريعية فى موريتانيا وطريقة قيامها وتحديد أعضائها ومدتها وبنيتهم الاجتماعية والسياسية

أولاً: تنظيم المؤسسة التشريعية فى موريتانيا

يعود تنظيم البرلمان فى بلدان العالم الثالث إلى حد كبير إلى محاكاة تنظيم البرلمان فى الدول الأوربية.

وقد أقرت موريتانيا فى بداية استقلالها تكوين برلمان أحادى مكون من غرفة واحدة هى «الجمعية الوطنية» استناداً إلى غياب الأطر السياسية والتقنية القادرة على مجلسين وعلى رغبة الدولة فى اختزال الإجراءات التشريعية وتقوية السلطة التنفيذية.

وأخذ المشرع الموريتانى فى دستور يوليو ١٩٩١ بثنائية المؤسسة التشريعية المادة «٤٦».

وذلك أمام المطالبات باقامة برلمان مكون من غرفتين وهو ما من شأنه أن يقوى الديمقراطية لتنوع التمثيل السياسى والشعبى فى البرلمان كما أنه يحد من شدة المواجهة بين الحكومة والمجلس الأول الذى قد يغلب عليه طابع الحماس والمغالاة، كما أنه يمكن من إزالة الأخطاء والغموض الذى يعلق بمقترحات القوانين والتى قد تكون مصدر نزاع فى المستقبل[٦] كما أنه ضرورى لتوازن النظام ولإعادة الحياة إلى المناطق الجهوية الموريتانية ذات الأهمية الثقافية والتاريخية والاقتصادية وحتى الاستراتيجية والتى هاجر سكانها فى السنوات الأخيرة بسبب عوامل الجفاف والتصحر.

رغم ما يثار فى هذا الصدد من مبررات وحجج لإقامة برلمانى بنظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين[٧]، هذا الاختيار يتوقف على عدة عوامل أهمها حجم الدولة ودرجة التنوع الاجتماعى بها وطبيعة الايديولوجية التى تتبناها[٨].

ويتكون البرلمان الموريتانى من غرفتين هما الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ.

كما يتعلق بتنظيم البرلمان مبدأ «فصل السلطات» وهو المبدأ الذى يقضى بإسناد خصائص السيادة التى يختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مستقلة بعضها عن بعض، لذلك ولما كانت الأمة هى مصدر السيادة فهى التى تسند هذه الخصائص المختلفة إلى الهيئات التى تختارها[٩] وقد حرصت الثورتان الفرنسية والامريكية على هذا المبدأ، واعتبره إعلان حقوق الانسان من المبادئ الأساسية.

وينسب الفقهاء مبدأ فصل السلطات إلى «مونتسيكو» فإليه يرجع الفضل فى إبرازه بشكل واضح فى كتابه «روح القوانين» الذى ظهر فى ١٧٤٨، وإن كان قد سبقه «جان لوك» إلا أن مونتسيكو حور العناصر التى عرضها «لوك» تحويراً خاصاً وأبرزها فى شكل فقهى جديد تام التكوين، أما من الناحية العملية فيعود تطبيقه إلى القرن السابع عشر فى انجلترا فى دستور كرمويل الذى جاء على هذا الأساس لأنه أراد القضاء على الاستبداد الذى نشأ عن البرلمان الطويل[١٠].

ويعتبر مبدأ «فصل السلطات» وسيلة لتفتيت السلطات بين هيئات مستقلة عضوياً ومتخصصة وظيفياً يقول «مونتسيكو»: «إن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا من الحكومات المعتدلة على أنها لاتوجد دائماً فى تلك الحكومات إنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال الحق.....وللوصول إلى عدم إساءة السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحدد السلطة "Le Pouvoir Arrettee Le Pouvoir"[١١].

وعلى هذا الوضع لاقيمة للقوانين والقواعد الدستورية إن لم تكن السلطات التى هى من خصائص السيادة الشعبية فى الحكومة النيابية فى أيدى حفاظ يقظين مستقلين كل منهم حريص على استعمالها فى الصالح العام لا الصالح الشخصى[١٢].

ثانياً: طريقة قيام المؤسسة التشريعية فى موريتانيا ومدتها:

نصت المادة «٤٦» من الدستور الموريتانى الصادر فى يوليو ١٩٩١ أن البرلمان يتشكل من غرفتين تمثيليتين هما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ولكل من الغرفتين طريقة انتخابه:

١- الجمعية الوطنية (طريقة انتخاب نواب الجمعية الوطنية) :

يتم انتخاب نواب الجمعية الوطنية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر.

ويمكن لكل مواطن موريتانى يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية ويكون عمره لايقل عن ٢٥ سنة، أن ينتخب نائباً ولم يفرق الأمر القانونى رقم ٩١٠٢٨ الصادر بتاريخ ٧ أكتوبر ١٩٩١ المادة الخامسة بين الجنسين.

كما أنه فيما يتعلق بطريقة الانتخاب أنه لا يمكن أن يتقدم مرشح إلا من دائرة انتخابية واحدة على لائحة واحدة وذلك فى حالة الاقتراع باللائحة، كما حددت المادة السادسة من الأمر القانونى السالف الذكر نوعين من الحالات يمكن أن تمنع من الترشح منعاً مطلقاً ونسبياً.

ففى الحالة الأولى يمنع من الانتخاب مطلقاً:

- المفلسون الذين لم يعد لهم اعتبار.
- الاشخاص الجارية تصفيتهم قضائياً.
- الأشخاص المكتسبون للجنسية منذ أقل من ١٠ سنوات.

أما فى حالة الانتخاب النسبى:

- أفراد القوات المسلحة.
- قوى الامن الذين هم فى الخدمة.
- القضاة.
- موظفو السلطة العمومية.
- العاملون فى المنطقة التى تتبع لها الدائرة الانتخابية.
- المواطنون المكلفون بمقتضى وظائفهم بتقلد أو رقابة حسابات البلديات التابعة للدائرة.
- النواب الذين سبق اعلان استقالتهم بسبب امتناعهم عن القيام باحدى مهامهم القانونية ويظل هؤلاء - النواب - غير قابلين للانتخاب طيلة عشر سنوات.

ويتحدد نواب الجمعية الوطنية حسب سكان الدائرة الانتخابية (المقاطعة)، فيكون نائباً واحداً فى الدائرة الانتخابية التى يقل سكانها أو تساوى ٣١ ألف نسمة، ونائبين عن الدائرة التى يزيد عدد سكانها عن ٣١ ألف نسمة.

وفيما يتعلق بطريقة انتخاب النواب فى الجمعية الوطنية مزج بين أسلوب الاقتراع الاحادى الاسمى ذى الدورين وأسلوب اقتراع لائحة الاغلبية ذى الدورين، فيكون الاقتراع أحادياً اسمياً بالنسبة للدوائر التى تتم فيها المنافسة على مقعد واحد. ويكون عن طريق اللائحة بالنسبة للدوائر التى يخصص لها أكثر من مقعد واحد.

وقد جاءت المادة «٢٥» من الأمر القانونى ٩١/٢٨ بتاريخ ١٩٩١/١٠/٧ ان اقتراع اللائحة يكون من الأصوات المعبرة عنها، ويتم توزيع المتنافس عليها بعد اقصاء اللوائح التى حصلت على أقل من ١٠ ٪ من الأصوات حسب التمثيل النسبى مع استخدام العامل الانتخابى ومنح الباقى للائحة التى فازت بالترتيب الأول.

وبالنظر إلى مضمون المادة «٣٥» من الأمر القانونى السالف الذكر والتى حددت عدد نواب الدوائر فى نائبين فقط على أكثر تقدير، يتبين أن أسلوب منح المقعد المتبقى لا يجعل من الاقتراع تمثيلا نسبياً، لأن المتبع فى انتخاب نواب الجمعية الوطنية اقتراع أغلبى ذو دورين مما يحول دون تحقيق مقتضيات المادة «٢٥» والذى هو إيجاد جمعية وطنية تعكس اتجاهات الرأى العام بإعطاء فرصة تمثيل بعض الأحزاب السياسية.

وقد تنافس فى انتخابات الجمعية الوطنية التى جرت فى ١٦ أبريل ١٩٩٢، ٢٢٣ مترشحاً فى ٣٥ دائرة انتخابية من بينهم ٨١ مترشحاً مستقلاً و١٤٢ يمثلون ثمانية أحزاب سياسية[١٣].

وفى ١٤ مارس ١٩٩٣ جرى الدور الثانى لانتخاب ١٧ نائباً فى ١٢ دائرة متبقية.

وقد فاز الحزب الجمهورى الحاكم بأغلبية الأصوات[١٤]، وقد قاطع حزب التجمع من أجل الديمقراطية والوحدة هذا الدور محتجاً على وصفه رئيسه بعمليات التزوير التى شهدتها انتخابات الدور الأول[١٥]. أما أحزاب المعارضة فقد قاطعت الانتخابات التشريعية[١٦].

٢- انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ:

هو الغرفة الثانية للبرلمان ويتم انتخاب أعضائه عن طريق الاقتراع العام غير المباشر أى عن طريق هيئة ناخبين تتكون من المستشارين البلديين للجماعات المحلية بالمقاطعات لمدة ست سنوات، ويتم تجديد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين، ويتم توزيعهم على ثلاث مجموعات متساوية (أ، ب، جـ) وتبدأ فترة الانتداب على مستوى كل مجموعة عند افتتاح الدورة العادية لشهر «مايو» الذى يتم فيه انتخابهم وهو التاريخ الذى تنتهى فيه فترة انتدابهم، وتجرى انتخابات مجلس الشيوخ فى ستين يوماً التى تسبق تاريخ انتدابهم.

أما المترشح لعضوية مجلس الشيوخ فلا يقل عمره عن ٣٥ سنة. كما أن هناك شروطاً تعيق الترشيح لعضوية مجلس الشيوخ[١٧] وهى:

١- الأشخاص المحكوم عليهم بالجريمة.
٢- الأشخاص المحكوم عليهم بجنح أكثر من ثلاثة أشهر.
٣- المفلسون الذين لم يستعيدوا اعتبارهم.
٤- الأشخاص الذين لا يتمتعون تجميع قواهم العقلية.

وقد جرت انتخابات مجلس الشيوخ فى ٣ أبريل ١٩٩٢ وتنافست فيها ١٠١ لائحة فى ٥٣ دائرة انتخابية، وقد رشح الحزب الجمهورى الديمقراطى فى هذه الانتخابات ٤٨ لائحة ورشح حزب الطليعة[١٨] ٦ لوائح وأما الـ ٤٧ لائحة المتبقية فهى لوائح مستقلة.

على أن كل مترشح للجمعية الوطنية أن يودع مبلغ ١٥٠٠٠٠ أوقيه أى ما يعادل ١٠٠٠ دولار تقريباً لدى خزانة الدولة على أن لا تعاد إلا للذين حصلوا على ١٠٪ من الأصوات، وعلى المرشح لمجلس الشيوخ أن يودع مبلغ ٥٠٠٠٠ أوقيه أى ٣٣٥ دولارا لدى خزانة الدولة على أن لا تعاد إلا للذين حصلوا على ١٠٪ من الأصوات.

ثالثاً: تحديد أعضاء المؤسسة التشريعية وتكوينهم الاجتماعى والسياسى

تحديد أعضاء المؤسسة التشريعية:

إن تحديد أعضاء المؤسسة التشريعية، وكما أسلف نواب الجمعية الوطنية يتم حسب سكان الدائرة الانتخابية، أن يكون نائباً فى الدائرة الانتخابية التى يقل أو يساوى سكانها ٣١ ألف نسمة، ونائبين عن الدائرة التى تزيد عدد سكانها عن ٣١ ألف نسمة.

أما مجلس الشيوخ فيتكون من ٥٦ عضواً تمثل كل مقاطعة بشيخ واحد، وعدد المقاطعات ٥٣ مقاطعة، أما المقاعد الثلاثة المتبقية فتتمثل الجالية الموريتانية فى الخارج.

* التكوين الاجتماعى والسياسى لأعضاء البرلمان:

لابد من الإشارة إلى أن لكل من الخصائص المحلية فى كل بلد ما وطبيعة القوى الحاكمة فيه وتباين فلسفة النظام القائم فيه ما يؤدى إلى تعزيز فئة معينة من فئات المجتمع أو حزب على حساب الآخر أو عدم تعزيزه من جمعه وهذا بدوره ينعكس على بنية المؤسسة التشريعية من حيث النوع والديانة والأصل العرقى والتركيب المهنى[١٨].

ومن خلال المعلومات المتوفرة عن البرلمان الموريتانى يتبين غياب المرأة فى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، رغم أن هناك ثلاث نساء ترجحن للجمعية الوطنية ولكنهن أخفقن فى الفوز[١٩].

ومن جهة الديانة فلا يوجد تمييز لأن موريتانيا شعبها مسلم جميعه، ومن ناحية الأصل العرقى فالأقلية الزنجية فى موريتانيا ممثلة بثمانية نواب فى الجمعية الوطنية وخمسة فى مجلس الشيوخ على أن رئيس غرفة مجلس الشيوخ زنجى موريتانى.

كما أن شرائح المجتمع ممثلة فى البرلمان كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمعية الوطنية الحالى وبعض النواب فى الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

أما من حيث التركيب المهنى فهناك خليط من رجال الأعمال وبعض شيوخ القبائل ووزراء سابقين وعسكريين وبعض المحامين، وصحفى واحد ومهندس ومعلمين.

أما الأحزاب السياسية فغالبية الغرفتين من الحزب الجمهورى نظراً لمقاطعة أحزاب المعارضة للانتخابات، وإن كان يوجد فى الجمعية الوطنية نائبان أحدهما من الحزب الموريتانى للتجديد والثانى حزب التجمع من أجل الوحدة بالإضافة إلى ستة مستقلين أما مجلس الشيوخ وأغلبيته جمهورية وإن وجد بعض المستقلين فهم فى فلك الحزب الجمهورى.

المبحث الثانى

أجهزة المؤسسة التشريعية واختصاصاتها، وسير العمل البرلمانى

أولاً: أجهزة المؤسسة التشريعية واختصاصاتها

لابد لأى مؤسسة تشريعية من جهاز تشريعى يقود عملها ويمثلها أمام السلطات الأخرى فى داخل الدولة وخارجها، ويتكون هذا الجهاز التشريعى من مكتب ولجان وفرق برلمانية:

١ - المكتب:

هو الهيئة الرئاسية للجمعية الوطنية ويتولى المكتب على الصعيد الادارى تحديد قواعد تنظيم وسير مصالح الجمعية، وكذلك النظام الأساسى للعمال، وإجراءات تطبيقه وتأويله عند الاقتضاء، ويتكون المكتب من رئيس وخمسة نواب ومراقب مالى وخمسة كتاب.

وتتم عملية انتخابه(١٩) أثناء الدورة العادية التى تلى الانتخابات مباشرة برئاسة أكبر أعضائها سنا يساعده للقيام بمهام السكرتارية أعضاؤه الخمسة الأصغر سنا، وينتخب أعضاء المكتب الآخرين أثناء الجلسة الموالية لانتخاب الرئيس ويتم تجديد انتخابهم سنويا أثناء جلسة افتتاح الدورة العادية الثانية.

ويمارس الرئيس فى المجال البرلمانى الاختصاصات المقررة له فى الدستور وفى النظام الداخلى للجمعية الوطنية وزيادة على ذلك يقوم باستقبال استقالات النواب التى يطلع عليها الجمعية فى أقرب جلسة وينظم اجتماعات لممثلى الفرق يعينه توزيع النواب على مختلف التشكيلات البرلمانية، كما يشرف على إدارة الجمعية سواء أثناء المناسبات أو فى الإجراءات المتعلقة بالحياة المدنية وفقاً للشروط الموجودة من طرف الجمعية الوطنية.

ويخلف مساعدو الرئيس الرئيس فى حالة غيابه أو وجود مانع لمزاولته لمهامه وذلك حسب ترتيب انتخابهم، وتقتصر مهام مساعد الرئيس المدعو لخلافته على رئاسة المجلس وتمثيل الجمعية فى المناسبات الرسمية.

ويكلف المسير المالى تحت امرة المكتب برقابة المصالح المالية للجمعية ويعد الرئيس والمسير المالى ميزانية الجمعية ويسهران على انجازها.

ويشرف الكتاب على تحرير التقرير النهائى ويقيدون أسماء النواب الراغبين فى التدخل كما يتولون مراقبة النداء الاسمى ويعاينون التصويت برفع الأيدى أو بالجلوس وبالوقوف ويقومون بفرز الأصوات.

أما مكتب مجلس الشيوخ فيتكون من:

- رئيس.
- ثلاثة نواب للرئيس.
- مسير مالى.
- ثلاثة كتاب.

وينتدب أعضاء المكتب لمدة سنتين، ويتولى أكبر الشيوخ سنا الرئاسة حتى يتم الاعلان عن انتخاب رئيس وذلك عند افتتاح الجلسة الأولى التى تلى كل تجديد للمجلس، وتناط مهام السكرتارية بالشيوخ الخمسة الأصغر سنا، ويتولى ملاحظون يتم اختيارهم عن طريق القرعة فرز الأصوات ويعلن رئيس مكتب السن عن النتيجة، وإذا لم يتم الحصول فى الشوطين الأول والثانى من الاقتراع على الأكثرية المطلقة من الأصوات المعبرة عنها، تكون الأكثرية البسيطة كافية، وفى الشوط الثالث وفى حالة تعادل الأصوات يعلن انتخاب المرشح الأكبر سنا.

يخلف المساعدون الرئيس وينوبون عنه فى حالة غيابه وذلك حسب ترتيب انتخابهم، وتنحصر مهام نائب الرئيس ما لم تنشأ من تفويض خاص فى رئاسة الجلسات وتمثيل الشيوخ فى الدعوات الرسمية.

كما أنه عندما يدعى رئيس مجلس الشيوخ(٢٠) لمزاولة مهام رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة ٤٠، من الدستور تتم خلافته بمساعديه حسب ترتيب انتخابهم.

٢- اللجان البرلمانية واختصاصاتها:

انبثقت عن كل غرفة من غرف البرلمان لجان يبلغ عددها خمس لجان، يتم تعيينهم[٢١] بعد انتخاب المكتب النهائى على أن تمثل مختلف الفرق البرلمانية عن كل لجنة، وهذه اللجان تضم أربعة أنواع من اللجان هى:

- اللجان الدائمة.
- اللجان الخاصة.
- اللجان بالمناسبة.
- اللجان المتساوية الأطراف.

أ- اللجان الدائمة:

واللجان الدائمة فى الجمعية الوطنية:

١- لجنة مالية:

وتتولى تحديد وعاء مختلف الضرائب ونسبها وطرق تحصيلها وميزانية الدولة وما يتعلق بها.

٢- لجنة العلاقات الخارجية:

وتناط بها العلاقات الدولية والمعاهدات والتعاون والمنظمات الدولية.

٣- لجنة العدل والداخلية والدفاع:

وتهتم بتحديد الجرائم والجنح والإجراءات ونظم الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية والأنظمة الانتخابية الخاصة بالبرلمان والجماعات العمومية المحلية واختصاصاتها ومواردها والمواطنة والحقوق المدنية والأمن والجيش والدرك ونظام الرعايا الأجانب والعفو وتنظيم المحاكم القضائية والنظام الأساسى للقضاة.

٤- لجنة التوجيه الاسلامى والموارد البشرية والشئون الثقافية والاجتماعية:

وتنظر فى المسائل المتعلقة بإنشاء المرافق العامة والمؤسسات الاجتماعية والتعليم وأنظمة المنح وحق العمل والصحة والثقافة والشئون الدينية والشباب والرياضة وترقية الأسرة والاتصال.

٥- لجنة الشئون الاقتصادية:

ويدخل ضمن اهتمامها التخطيط والأشغال العامة والنقل والزراعة والبيئة والمياه والطاقة والصيد والتجارة والصناعة والتنمية والاصلاح الترابى....

وتضم كل لجنة ٢٠ عضوا على الأكثر و١٠ أعضاء على الأقل ولا يمكن للنائب أن ينتمى إلى أكثر من لجنة(٢٢) دائمة واحدة ولكنه يستطيع حضور أعمال أية لجنة دون أن يكون له حق التصويت.

ويتبنى مجلس الشيوخ نفس التقسيم وإن كان هناك اختلاف فى التسمية(٢٣). وهذه اللجان يتراوح عدد الواحد منها من ١١-١٥ عضوا كما يتم تجديدها كل سنتين.

ب- اللجان الخاصة:

يمكن تكوين لجان خاصة بناء على طلب الحكومة أو الجمعية بهدف دراسة بعض المشاريع واقتراحات القوانين ويجب أن يقدم طلب تكوين اللجنة الخاصة أثناء الجلسة التى أعلن فيها عن إيداع المشروع أو اقتراح القانون، وتقرر الجمعية وقتئذ إنشاء اللجنة الخاصة، وتختص اللجان الخاصة وحدها بدراسة النصوص التشريعية المعروضة عليها، ولا يمكن أن تكون هذه النصوص موضوع تعهد على مستوى اللجان الدائمة ولو لمجرد ابداء الرأى حول المشاريع والمقترحات والمواثيق ذاتها، ويكون إنشاء لجنة خاصة تلقائياً إذا لم تعتبر أى من اللجان المعروض عليها مشروع أو اقتراح أنه داخل فى اختصاصها، وتتألف هذه اللجان من ثمانية أعضاء ويتم تعيينها وتسييرها كما فى اللجان الدائمة مع مراعاة وجوب أن لا تضم لجنة خاصة أكثر من ثلاثة أعضاء ينتمون إلى اللجنة الدائمة ذاتها وأن لا يتم الجمع بين رئاستى لجنة دائمة ولجنة خاصة، وتنتهى مهام اللجنة الخاصة بعد التصويت النهائى من طرف الجمعية الوطنية على المشروع أو الاقتراح الذى برر إنشاءها أصلا.

وهو نفس الإجراء المتبع فى اللجان الخاصة بمجلس الشيوخ(٢٤).

جـ- اللجان بالمناسبة:

وهى مؤقتة وبزوال سبب إنشائها تختفى وتزول، والهدف منها فى الغرفتين هو النظر فى قضايا الحصانة البرلمانية والتحقيق الرقابى وتدقيق وتسوية الحسابات وذلك شريطة أن لا تتداخل صلاحيتها مع تلك المخولة للجان الدائمة.

د- اللجان المتساوية الأطراف[٢٥] :

وسبب وجودها خلاف أو حالة استعجال اعلنت عنها الحكومة ويبلغ عدد أعضائها سبعة أعضاء لكل من الغرفتين، وفى هذه الحالة فإن المشروع يقرأ مرة واحدة من طرف كلتا الغرفتين فإذا لم تتفقا تتكون لجنة مشتركة لاقتراح القانون، وفى حالة عدم التوافق يمكن للحكومة بعد قراءة واحدة أن تطلب من الجمعية الوطنية البت فى الأمر نهائياً.

٣- الفرق البرلمانية :

تهدف الفرق البرلمانية الى تمثيل الأحزاب السياسية التى يضمها البرلمان، فالفريق عادة يضم كل الذين يتبنون رؤية سياسية موحدة أو أحزاباً سياسية معينة.

ولا يقل الفريق البرلمانى فى الجمعية الوطنية عن عشرة أعضاء، أما مجلس الشيوخ فإنه لا يمكن تكوين فريق أقل من خمسة أعضاء، أما العدد الأقصى فلا حد له إذ يمكن للمجلس ذاته أن يندمج فى فريق واحد.

ويرأس الفريق البرلمانى فى الجمعية الوطنية السيد / كان يحى وهو نائب سيلى بابى الذى ترشح مستقلا وهزم مرشح الحزب الجمهورى السيد / سومارى عمر، بينما يرأس الفريق البرلمانى للحزب الجمهورى فى مجلس الشيوخ السيد / محمد ولد سيد عالى نائب مقاطعة الرياض فى مجلس الشيوخ.

ثانياً: سير العمل البرلمانى

يسير العمل البرلمانى على النحو الآتى:

أولاً: الاجتماعات :

يعقد البرلمان بغرفتيه دورتين عاديتين كما يمكن له أن يعقد دورة استثنائية (فوق العادة).

* الدورات العادية:

يمكن للبرلمان أن يعقد اجتماعا كل غرفة منفردة، كما أنه يمكن أن يجتمع على شكل مؤتمر، وفى هذه الحالة يكون مقر المؤتمر بمبانى الجمعية الوطنية.

وتفتح الدورات العادية للجمعية الوطنية فى النصف الأول من شهر نوفمبر من السنة بالنسبة للدورة الأولى، أما الثانية فتفتح فى النصف الأول من مايو من نفس السنة، ويجب أن لاتزيد كل دورة عن شهرين (المادة ٧٦ من نظام الجمعية الوطنية)، واختيار توقيت الدورتين يمكن لجان البرلمان من تقييم شامل لسياسة الحكومة فى الفترة الواقعة بين الدورتين وكذلك لمراقبة الحكومة بعد أن تعرض سياستها على البرلمان، كما أن جلسات الغرفة علنية، ويمكن أن تكون مغلقة وذلك بناء على طلب الحكومة أو ربع أعضائها، أو فى حالة رفع الحصانة البرلمانية أو فى حالة توقيف المتابعة وتكون جلساتها سرية، المادة «٣٥» من النظام الداخلى.

أما مجلس الشيوخ فتفتح الدورات العادية له فى يوم الاثنين الثانى من شهر نوفمبر وفى يوم الاثنين الثانى من شهر مايو تعقد الدورة الثانية، وتختتم الدورات بناء على قرار من اجتماع الرؤساء متخذا موافقة الجمعية الوطنية والحكومة ولايمكن أن تزيد مدة كل دورة عادية على شهرين إلا فى الحالة المنصوص عليها فى المادة «٧٦» من الدستور(٢٦).

* الدورات الاستثنائية:

يمنحها الدستور بناء عى طلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية(٢٧) أعضاء الجمعية الوطنية، وذلك حول جدول معين فى مدة لا تتجاوز شهراً، وتفتح وتختم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية. وقد نصت المادة «٣٩» من الدستور الفقرة الثانية أنه فى حالة خطر وشيك يهدد الأمن والاستقلال فإن البرلمان يجتمع وجوباً.

ثانياً: مسار المناقشات:

تسير المناقشات حول جدول أعمال محدد مسبقاً تتصدره مداولة مشاريع القوانين التى تقدمها الحكومة وتلك التى صادقت عليها وتعد من طرف اللجان.

وتتكون هذه اللجان بالنسبة للجمعية الوطنية من رئيسها ومساعديه ورؤساء اللجان والمقررين الماليين ورؤساء الفرق البرلمانية ويجب اطلاع الحكومة بتلك القضايا المراد نقاشها والحكومة ممثلة بمندوب فى هذه المناقشات.

وتنص المادة «٦٢» من الدستور على عدم قبول اقتراحات أو تعديلات إذا كان من شأنها نقص فى الموارد العمومية أو إحداث نفقات جديدة.

ويتم التصويت برفع الأيدى أو الجلوس أو بالوقوف أو بواسطة الاقتراع السرى، ويتم بالجلوس أو الوقوف فى حالة عدم التمكن من نتائج التصويت برفع الأيدى أما مدته فلاتتجاوز العشر دقائق.

المبحث الثالث

اختصاصات المؤسسة التشريعية

أولاً: الاختصاصات التشريعية

يمارس البرلمان بغرفتيه: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ السلطة التشريعية، كما نصت على ذلك المادة «٤٥» من الدستور كما حصر المشرع الموريتانى مجال السلطة التشريعية فى المادة «٥٧»[٢٨] من الدستور، واعتبر كل ما يخرج عن مجال المادة «٥٧» داخل فى مجال السلطة التنظيمية (المادة «٥٩» من الدستور) واعتبر هذا خرقا لمبدأ فصل السلطات[٢٩] لكون الحكومة اعترف لها بحق التشريع فى ميادين هامة. أى أن هذه المادة تجعل السلطة التنفيذية هى المشرع العادى بينما البرلمان هو المشرع الاستثنائى، يضاف إلى ذلك أن المادة «٦٠» من الدستور أن للحكومة بعد وفاق رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها أن تستأذن البرلمان فى إصدار أمر قانونى خلال أجل مسمى يقضى باتخاذ اجراءات من العادة أن تكون فى مجال القانون».

وهكذا يكفى أن يكون فى البرلمان أغلبية مساندة للحكومة كى تستعمل السلطة التنفيذية متى شاءت. وهكذا تمارس الحكومة السلطتين التنفيذية والتشريعية فى إطار المادة الآنفة الذكر. وإن كانت تدخل حيز التنفيذ عند نشرها- فمن الضرورى أن تعرض على البرلمان بقصد المصادقة عليها عند انتهاء الأجل الذى حدده قانون التأهيل باصدارها وتعلن الدستور أنه إذا تم حل الجمعية الوطنية يصبح قانون التأهيل غير نافذ.

ومن بين المسائل التى تعطى للسلطة التنفيذية امتيازات كثيرة على البرلمان، حق رئيس الجمهورية فى عرض أى قضية ذات أهمية وطنية على الاستفتاء الشعبى المادة

٣٨، فهذا الاختصاص يسمح لرئيس الجمهورية أن يتقاسم مع البرلمان اختصاصاته، وبخصوص مجال تطبيق المادة ٣٨، يلاحظ أنه واسع للغاية ومتروك لتقدير رئيس الجمهورية.

كما تستطيع السلطة التنفيذية عرض رأيها على البرلمان من خلال تحديد جدول الأعمال حيث إن المادة ٦٩، تعترف بالأسبقية للمشاريع المقدمة من الحكومة أو المقترحات المقبولة من طرفها فبهذه الوسيلة قد تتمكن الحكومة من ابعاد النصوص القانونية المقدمة من طرف المعارضة والتى لاترغب الحكومة فى جدولتها، كما أن المداولة أمام المجلس الذى قدمت اليه مشاريع القوانين تبدأ بعد الخطاب الذى يلقيه الوزير عند عرضه لمشروع القانون، وكذلك تتدخل الحكومة لحل الخلاف الذى قد ينشب بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بعد فشل اللجنة المختلطة فى إيجاد صيغة توفيقية، وتطلب الحكومة عندئذ من الجمعية الوطنية أن تبت نهائياً فى الموضوع بالتمسك بموقفها أو بقبولها لبعض التعديلات المقدمة من طرف مجلس الشيوخ(٣٠).

* تفاوت اختصاص المجلسين(٣١):

يمارس المجلسان وظيفة التشريع لأن دراسة أى مشروع قانونى تتم على التوالى من طرف الجمعية الوطنية، فمجلس الشيوخ، لكن الجمعية الوطنية تضطلع بدور يفوق ذلك الذى يقوم به مجلس الشيوخ، ففى المادة ٦٧، من نظام الجمعية الوطنية تشير إلى أنه فى حالة ما إذا لم تتوصل اللجنة المتساوية الأطراف إلى الاتفاق على نص أو لم يصادق على هذا النص بالطريقة ذاتها من طرف الغرفتين، فإن للوزير الأول ان يطلب من الجمعية الوطنية أن تقوم بقراءة جديدة للنص. ويحال النص المصدق عليه من طرف الجمعية إلى مجلس الشيوخ. وإذا تم رفضه من طرف مجلس الشيوخ فللوزير الأول أن يطلب من الجمعية الوطنية البت نهائيا فى الموضوع.

كما أن هناك اختصاصات متساوية بين الغرفتين منها اختصاصات اعلان الحرب ومبادرة القوانين وحق التعديل والمصادقة على مشاريع المالية، كما تصادق الجمعية أولاً على ميزانية الدولة، كما أنه من حق مجلس الشيوخ المصادقة على بيان سياسى عام من طرف الوزير الأول، كما يتولى رئيس مجلس الشيوخ نيابة رئيس الجمهورية لتسيير شئون

البلاد وذلك فى وجود مانع أو شعور أقره المجلس الدستورى، ولكن الرئيس النيابى ليست له أية صلاحيات فى إنهاء وظيفة الحكومة أو حل الجمعية الوطنية....(٣٢)

ثانياً: اختصاص الرقابة على أعمال الحكومة

يمارس البرلمان بغرفتيه: سلطة المراقبة إزاء الوزير الأول والوزراء فقط، لأن رئيس الجمهورية غير مسئول عن افعاله سياسياً ولاجنائياً إلا فى حالة الخيانة العظمى.. والمراقبة نوعان:

أولاً: مراقبة فنية.

ثانياً: مراقبة سياسية.

أولاً: المراقبة الفنية:

وتشمل الأسئلة ولجان المراقبة والتحقيق.

١ – الأسئلة:

يمكن أن تكون الأسئلة شفاهية أو كتابية وفى الحالة الأولى تصاغ الأسئلة بإيجاز وتسلم إلى رئيس المجلس الذى يطلع عليها الحكومة وتقيد بسجل وتخصص جلسة الخميس بشكل أولى للأسئلة الشفاهية للنواب فى الجمعية وللأعضاء فى مجلس الشيوخ ولردود الوزراء، أما الأسئلة الكتابية فتحال الى الوزير المعنى عن طريق المجلس الذى طرح فيه السؤال ويجب أن ترد ردود الوزراء فى ثمانية أيام التالية لتوصلهم بالسؤال بالنسبة للجمعية الوطنية، ويمكن للوزراء أن يطلبوا حلاً إضافياً من ثمانية أيام لجميع عناصر ردهم، أما فى مجلس الشيوخ فيجب أن لا يتجاوز الأجل الإضافى شهراً للرد على السؤال، ويحول كل سؤال مكتوب لم يتم الرد عليه فى الأجل إلى سؤال شفاهى عندما يطلب صاحبه ذلك ويقيد السؤال فى الأسئلة الشفاهية بتاريخ طلب التحويل.

ويشار فى هذا الصدد إلى أن المداولات حول الأسئلة لا تنتهى بتصويت وأن فعاليتها مرتبطة إلى حد كبير بحسن نية الحكومة أو انتظام الطريقة التى تستعمل بها الأسئلة.

٢ – لجان المراقبة والتحقيق:

وهى تختلف عن اللجان العامة إذ يمكن للجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ تشكيل لجان للتحقيق والمراقبة وذلك شريطة أن لا تتداخل صلاحيتها مع تلك المحولة للجان الدائمة ولايزيد عددها عن ١٨ عضوا، ويجب أن تكون تقاريرها سرية وأن تتوقف عن عملها عندما يؤدى إلى متابعات قضائية وينتهى عملها بتقديمها لتقريرها للغرفة التى تنتمى إليها.

* طرق أخرى:

يستطيع رئيس الوزراء تقديم عرض عن قضية معينة أمام البرلمان، ويكون هذا العرض بمثابة اعلام للنواب، كما يستطيع النواب تقديم ملتمسات إلى الحكومة بواسطة البرلمان تحمل بعض المطالب والتظلمات، ويلزم القانون الحكومة أن تتقدم بإيضاحات تتعلق بشأن تسييرها ونشاطها ويقدم الوزير الأول فى دورة نوفمبر تقريراً للجمعية حول نشاط الحكومة للسنة المنصرمة ويعرض الخطوط العامة لبرنامج السنة المقبلة.

ثانياً: المراقبة السياسية:

تراقب الجمعية الوطنية الحكومة عن طريق اجراءين ملتمس[٣٣] الرقابة والتصويت بعد طرح مسألة الثقة، ويحصل التصويت على ملتمس الرقابة بالأغلبية المطلقة لنواب الجمعية الوطنية على الأقل ولا يصوت عليه إلا بعد مرور ٤٨ ساعة على إيداعه، وإذا تم التصويت على الملتمس بالأغلبية المطلقة تستقيل الحكومة لكنها تظل تسير الأعمال الجارية إلى أن يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول وحكومة جديدين.

أما مسألة الثقة فللوزير الأول أن يستخدم بعد مداولات مجلس الوزراء مسئولية الحكومة عند الاقتضاء حول برنامج أو بيان سياسى وإذا رفضت الجمعية الوطنية التصويت على هذا البرنامج أو هذا البيان فإن الحكومة تعتبر مستقيلة.

ثالثاً: الاختصاصات المالية والقضائية والدبلوماسية للبرلمان

١ – الاختصاصات المالية:

يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية وعلى الحكومة أن تقدم مشروع الميزانية عند افتتاح دورة نوفمبر وإذا لم تصوت الجمعية الوطنية على المشروع خلال ٣٠ يوماً من

تقديمه تحيله الحكومة إلى مجلس الشيوخ الذى يبت فيه فى غضون ١٥ يوماً من تقديمه. وإذا انقضت الدورة دون أن يصوت البرلمان على الميزانية بالموافقة تحيله الحكومة إلى الجمعية الوطنية فى دورة استثنائية فى غضون ١٥ يوماً، إلا أن المادة «٦٢» من الدستور تحد من سلطات البرلمان حيث إنه لا تقبل مقترحات وتعديلات البرلمانيين حينما يحتمل أن يتمخض عن المصادقة عليها نقص فى الموارد العمومية أو احداث نفقات عمومية أو تضخيمها إلا إذا كانت مصحوبة بمقترح يتضمن مايعادلها من زيادة فى الواردات أو المدخر.

وهذا ما يقيد حرية التصرف بالنسبة للبرلمانيين لأن عليهم اجتناب كل مقترح يرمى إلى تخفيض فى الموارد العمومية أو يحدث تكليفاً عمومياً أو يزيد فى تكليف موجود، فالبرلمانيون يستطيعون فقط فى هذا المجال اقتراح تحويل اعتماد من باب إلى باب آخر وذلك على أساس احترام التوازن الذى ينص عليه مشروع الميزانية.

٢- الاختصاصات القضائية:

إنه فى حالة ارتكاب رئيس الجمهورية للخيانة العظمى يقوم البرلمان بمحاكمته عن طريق المحكمة السامية المكونة من أعضاء منتخبين وبعدد متساو من طرف غرفتى البرلمان ولكن لا يقدم رئيس الجمهورية للمحاكمة إلا بعد اتهامه من طرف الأغلبية المطلقة للغرفتين وفى اقتراع علنى، كما يحاكم الوزراء فى حالة التآمر على أمن الدولة وتطبق عليهم الاجراءات المحددة أعلاه.

٣- الاختصاصات الدبلوماسية والعسكرية:

يقوم البرلمان بالمصادقة على المعاهدات الدولية المتعلقة بالسلم والاتحاد والتجارة والتنظيم الدولى وتلك التى تلزم مالية الدولة.

يرخص البرلمان فى إعلان حالة الحرب ويمدد حالة الطوارئ إذا اقتضت الضرورة ذلك بعد مرور ٣٠ يوماً على اعلانها من طرف الحكومة.

٤- الاختصاصات التأسيسية:

للبرلمان حق مراجعة الدستور ويتم ذلك بواسطة تقديم $\frac{١}{٣}$ أعضاء أحد الغرفتين لطلب المراجعة والتصويت عليه من طرف $\frac{٢}{٣}$ غرفتى البرلمان وتقديمه بعد ذلك

للاستفتاء وحصوله على الأغلبية البسيطة من الأصوات المعبر عنها، كما قد يقوم البرلمان بالمراجعة بطلب من رئيس الجمهورية، وفى هذه الحالة يعقد البرلمان مؤتمرا تحت رئاسة مكتب الجمعية الوطنية وتتم المراجعة بأغلبية $\frac{3}{5}$ الأصوات المعبر عنها، ولا تحتاج المراجعة فى هذه الحالة التى تكون المبادرة فيها من رئيس الجمهورية للاستفتاء الشعبى لكى تكون نهائية.

المبحث الرابع

المركز القانوني لعضو المؤسسة التشريعية

أولاً: استقلالية عضو البرلمان

استقلالية عضو البرلمان عن جمهور الناخبين:

أحد عناصر الديمقراطية النيابية القائمة على مبدأ فصل السلطات هو استقلالية النائب عن جمهور الناخبين، ويعنى هذا المبدأ أنه لا يحق للنائب الاشتراك مع النواب فى ممارسة السلطة إذ يترك الأمر لأعضاء البرلمان وحدهم، فلا يحق للناخبين اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها ولاعزل النائب من قبل ناخبيه حيث يقتصر دورهم على انتخاب ممثليهم الذين لا يكونون فى تبعية لناخبيهم بعد الانتخاب اذ يصير النواب مستقلين عنهم بمباشرة السلطة الموكلة إليهم.

ومن هذا المنطلق أخذ الفقه الدستورى بمفهوم عدم خضوع النائب إلا لسلطات ضميره وحده فى ممارسة شئون السلطة المخولة له من الناحية الحقوقية[٣٤] على أن هذا لا يعنى اغفال النائب لآراء ناخبيه او الانعزال عنهم مما يجعله قاصراً عن تلبية رغباتهم. على أن تمثيل ارادة ناخبيه لا تنحصر فى الدفاع عن مصالحهم بمعزل عن المصلحة العامة لمواطنى الدولة.

استقلالية عضو البرلمان فى أداء عمله:

لكى يتمكن النائب من تسيير عمله حراً فى أن يفعل ويقول ما يريد فى حدود دوره هذا دون خشية من تدخل السلطة التنفيذية ودون الخوف من عقاب بدنى أو لوم لابد له

من حقوق وامتيازات وطريقة تحفظ له تلك الامتيازات والحقوق. ذلك أن أسلوب انتخاب النائب يعطيه من ناحية استقلالا كبيراً ازاء السلطة التنفيذية لكونه غير تابع لها فيما يتعلق بانتخابه واقالته إلا فى حالة واحدة هى حالة حل الجمعية الوطنية وأسلوب الانتخاب المتبع فى اختيار نواب الجمعية الوطنية عن طريق الاقتراع العام المباشر يجعلهم يمثلون الارادة الشعبية ويعتبرون اقرب إلى مصادر شرعية الحكم من الوزراء.

ثانياً: الحصانة البرلمانية والامتيازات

تعطى مشاركة المواطنين فى العملية الانتخابية لأشكال الاقتراع بعدها الحقيقى، ولكن استقلال أعضاء البرلمان لا يتوقف فقط على أسلوب الانتخاب وإنما تساعد عليه مجموعة من الحقوق والامتيازات من أهمها الحصانة البرلمانية المعترف بها من لدن جميع الدساتير الديمقراطية وقد نصت عليها المادة «٥٠» من الدستور: لا يرخص بمتابعة عضو من أعضاء البرلمان ولا فى البحث عنه ولا فى توقيفه ولا فى اعتقاله أو محاكمته بسبب ما يدلى به من رأى أو تصويت أثناء ممارسته مهامه ولا يرخص فى متابعة أو توقيف عضو من أعضاء البرلمان أثناء دورته لأسباب جنائية أو جنحية إلا فى حالة التلبس بالجريمة والمتابعات المرخص فيها أو حكم نهائى بشأنه.

يعلق اعتقال عضو البرلمان أو متابعته إذا طلبت ذلك الغرفة التى ينتمى إليها.

ويمكن التمييز بين نوعين من الحصانة.

- عدم المسئولية البرلمانية. L' Irresponsabilité Parlementaire
- الحرمة البرلمانية. L' Inviolabilité Parlementaire

يقصد «بعدم المسئولية البرلمانية» أن: كلما يصدر عن النائب فى الجمعية الوطنية أو فى مجلس الشيوخ أثناء تأديته لوظيفته لا يمكن أن يؤدى إلى متابعته مدنيا أو جنائيا. فالبرلمانى يمكنه أن ينتقد الوزراء والسياسة الحكومية بكل ما له من شجاعة دون أن يترتب على ذلك متابعته أو ايقافه أو محاكمته وهذه الحصانة من النظام العام، ولا يمكن للبرلمانى التنازل عنها أثناء العضوية وتمتد إلى مابعد انقضاء العضوية البرلمانية وهى حصانة وظيفية قاصرة على الآراء والانتقادات التى يقوم بها النائب أثناء تأديته لمهامه سواء كانت موجهة للحكومة أو لفئة من الناس أو لفرد معين، ولكن هذه الحصانة لا تشمل الأعمال التى قد يرتكبها البرلمانى مثل الضرب أو العنف داخل البرلمان وكذا التصريحات

التى لا تدخل فى نطاق وظيفته ككتابة مقال يقذف فيه شخصاً أو يدعو إلى تمرد الجيش مثلا فهذه الأمور يعاقب عليها النائب كسائر الأشخاص.

أما «الحرمة البرلمانية» فهى تعنى عدم اتخاذ أى إجراء جزائى ضد برلمانى أو القبض عليه دون موافقة الغرفة التى ينتمى إليها، أى عدم الشروع فى الإجراءات القانونية ضده إلا بعد أخذ رأى الغرفة التى ينتمى إليها إلا فى حالة واحدة هى حالة التلبس بالجريمة، ويعلن المجلس فى هذه الحالة مباشرة على أن ينتهى ايقاف النائب إذا طلب المجلس ذلك.

ولاتشمل الحصانة الجرائم المرتكبة من طرف النائب خارج وظيفته كارتكابه جريمة اعتداء على الأشخاص والأملاك فى حياته العادية، وكذلك الاجراءات المدنية بحيث يمكن رفع دعوى تعويض عن ضرر تسبب فيه نائب.

وفى حالة طلب رفع الحصانة تقوم لجنة الحصانة بتقديم تقرير الى الغرفة التى ينتمى إليها النائب ويوصى فيه برفع أو عدم رفع الحصانة بأغلبية أعضائها، واللجنة لا تنظر فى أصل التهمة من الناحية القانونية لأن ذلك من اختصاص القضاء وتتأكد من أن رفع الحصانة ليس نتيجة لاعتبارات سياسية الغرض منها معاقبة النائب من طرف السلطة التنفيذية أو من طرف الخواص.

وهناك امتيازات مادية تجعل أعضاء البرلمان إضافة إلى الحصانة البرلمانية فى مأمن عن العجز المالى وتمكنهم من التفرغ نهائياً لوظائفهم، وهذه الامتيازات تشمل علاوة شهرية قدرها ٨٠٠٠٠ أوقية (أى ٦٠٠ دولار) وتكمل بعلاوة الوظيفة ٢٠٠٠٠ أوقيه أى (١٣٥ دولارا) وهى علاوة لا تخضع لأية ضريبة.

ويرتب النواب فيما يتعلق بتنقلهم مع المواطنين من فئة «أ» ويستفيدون من حيث الاستطباب من امتيازات الدرجة الأولى، وتتحمل ميزانية الدولة مصاريف نقل البرلمانيين المدعوين لحضور دورات الجمعيات كما تتحمل الجمعية ومجلس الشيوخ تمثيل واقامة رؤساء الجمعيات، ويدعو هذا للقول بأن القانون أقر امتيازات تكلف ميزانية الدولة الكثير ولكنها تكون ضرورة عندما يكون البرلمان أداة تنشيط للحياة السياسية ودفع للبرامج والاصلاحات الوطنية الكبرى.

ثالثاً: عدم الجمع بين عضوية البرلمان وتولى الوظائف العامة

تساعد التعارضات التى تمنع على النائب ممارسة بعض الوظائف أو مزاولة بعض المهن مدة عضويته فى البرلمان من استقلالية عضو البرلمان.

ومن هذه التعارضات ما يتعلق بتنافر العضوية فى البرلمان مع العضوية فى الحكومة أو مزاولة الوظائف العمومية غير الانتخابية أو الجمع بين البرلمان والمجلس الاقتصادى والاجتماعى كما تتعارض مع العضوية فى آن واحد فى غرفتى البرلمان ومع أكثر من انتداب ويبدأ نفاذ هذا التعارض بين الانتداب البرلمانى ووظائف عضو الحكومة المنصوص عليها فى المادة «٤٤» من الدستور: «تتعارض وظائف أعضاء الحكومة وممارسة كل انتداب برلمانى وكل وظيفة تمثيل مهنية ذات طابع وطنى، وكل نشاط مهنى وبصفة عامة مع كل وظيفة عمومية وخصوصية فى نهاية أجل مدته شهرا اعتبارا من تعيينه عضوا فى الحكومة، ولا يصبح التعارض نافذا إذا استقالت الحكومة قبل نهاية الأجل المذكور».

وقد ورد فى المادة «١٣» من الأمر القانونى المشار إليه أنه يجب على النائب الذى يوجد عند انتخابه فى إحدى حالات التعارض المذكورة أن يتحرر فى ٣٠ يوماً التى تلى بدء مهامه من الوظائف المتعارضة مع انتدابه، أو أن يطلب إذا كان يشغل وظائف عمومية وضعه فى الوضعية الخاصة المنصوص عليها فى النظام الأساسى المطبق عليه، وأن على المنتخب أن يختار بين وظيفته والاستقالة منها.

وتهدف هذه التعارضات الى استقلال النائب البرلمانى اقتصاديا وماليا ازاء السلطة التنفيذية من جهة، وضمان فصل السلطات من جهة أخرى.

الخاتمة

اخلص فى هذا البحث الى مجموعة من النقاط الآتية:

- تأثر الدستور الموريتانى بالدستور الفرنسى ١٩٥٨، ويتجلى ذلك فى تحديد مجال القانون فى المادة «٥٧» اقتباسا على المادة «٣٤» من الدستور الفرنسى والتى اعتبرت

خرقاً لمبدأ فصل السلطات لكون الحكومة لها حق التشريع فى ميادين هامة أى أن السلطة التنفيذية هى المشرع العادى أما البرلمان فهو المشرع الاستثنائى، لأن دستور يوليو ١٩٩١ حصر مجال القانون بالنسبة للمؤسسة التشريعية فى المادة «٥٧»، أما السلطة التنفيذية فيمكن أن تتناول جميع الميادين الخارجة عن إطار القانون «٥٧».

- أعطى الدستور وسائل ضغط للجمعية الوطنية فى مواجهة السلطة التنفيذية «الأسئلة الشفاهية والكتابية، بالاضافة إلى ملتمس الرقابة والتصويت على مسألة الثقة لكن اللجوء إليها نادراً ما يتم.

- أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية رغم كونها منتخبة من طرف الشعب مثله، وهو لا يتم إلا ضمن ظروف وشروط محددة بدقة من طرف الدستور وهو مستمد من كون رئيس الجمهورية هو حامى الدستور وهو الحكم بين مختلف المؤسسات الدستورية والمسئول عن انتظام وحق سيرها ولا يقوم به إلا كحل لأزمة سياسية مستعصية من الحكومة بعد أن يقوم الأخير باسقاط الحكومة مرتين متتاليتين خلال فترة لا تتجاوز ٣٦ شهرا وذلك عن طريق حجب الثقة أو بواسطة ملتمس الرقابة.

- أن رئيس مجلس الشيوخ يخلف رئيس الجمهورية فى حالة شغور منصبه لأسباب تتعلق بالعجز عن ممارسة حقوقه السياسية والمدنية، أو فى حالة اتهامه بالخيانة العظمى.

- أن التجربة الموريتانية فى المجال المؤسسى لاتزال تخطو ضمن التطور التدريجى غير أن ما يبدو مؤكداً هو أن غياب ارساء المؤسسات اليتميتيلية يطبع هذه المرحلة بعراقيل عديدة أقلها أنها تبدو أقل كفاءة وفاعلية وخاصة مع تفاقم الازمات الاقتصادية والاجتماعية.

- أنها تجربة لاتزال فى بدايتها الأولى ولكن من خلال الضمانات التى أعطيت لعضو المؤسسة التشريعية فإن دوره التشريعى والاعلامى والمؤسسى يمكن أن ينشط لدفع عملية الإصلاح على المستوى المحلى عن طريق صياغة مشاكل المواطنين فى إطار برامج وطنية، ويتوقف هذا إلى حد ما على نوعية النواب ذلك أن الديمقراطية إنجاز لا يكتمل وكما يقول «شارل شومون»: لكى يكون للديمقراطية معنى فلابد لها من قدر من النوعية من الآراء، وقدر من النوعية فى الأفراد وقدر من النوعية فى الأفعال».

هوامش الدراسة

١ – موريتانيا: كلمة تتكون من مقطعين مور: وتانيا: وتعنى «مور» العرب السمر وتانيا: أرض أى أرض العرب السمر، وقد عرفت موريتانيا بتسمية شنقيط.

٢ – انظر: الخليل النحوى: بلاد شنقيط المنارة والرباط: تونس، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ١٩٨٧، انظر ص ٢٥ وما بعدها.

٣– انظر: المصطفى ولداديد: التطور السياسى فى موريتانيا ٦١-١٩٩١ (بحث دبلوم غير منشور) ١٩٩٣، معهد البحوث والدراسات العربية، ص ١٣ وما بعدها.

٤ – حزب الشعب: المقصود أن يكون الترشيح من طرف حزب الشعب الذى انضوت تحته الأحزاب إثر مؤتمر آلاك ١٩٦٥، للمزيد انظر المصطفى ولدديد: مرجع سابق، ص ٢٧.

٥– أى أن الشعب لم يعد هو مصدر السلطة ولكن مصدرها هو الجيش صاحب السيادة والشرعية الوطنية كما نصت على ذلك مختلف النظم الداخلية للجان العسكرية، للمزيد عن دراسة المؤسسات فى موريتانيا: انظر: المصطفى ولداديد: التجربة الديمقراطية فى موريتانيا: ١٩٩٤، بحث غير منشور، لنيل درجة الماجستير، ص ١٩١ وما بعدها.

٦–انظر: د. محمد ولد خباز: الوجيز فى القانون الدستورى والنظم السياسية: نواكشوط: مطبعة سامور: ١٩٩٤، ص ٧٢ وما بعدها.

٧– د. السيد صبرى: النظم الدستورية فى البلاد العربية: القاهرة منشورات معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٥٧ انظر ص ٢٨ وما بعدها.

٨–انظر د. كمال المنوفى: النظم السياسية المقارنة: الكويت: ١٩٨٧، ص ٢٢٢ وما بعدها.

٩ – انظر: د. السيد صبرى مرجع سابق، ص ٢٩.

١٠ – انظر: د. السيد صبرى مرجع سابق، ص ٣٠.

١١ –انظر: د. السيد صبرى مرجع سابق، ص ٣١.

١٢ –انظر: د. السيد صبرى مرجع سابق، ص ٣٢.

١٣ – الحزب الجمهورى ٧٧ مترشحا

– التجمع من أجل الديمقراطية ٣٩ مترشحا

– حزب الطليعة الوطنية ١٠ مترشحين

– الاتحاد الشعبى الديمقراطى ٥ مترشحين

- وبقية المترشحين عن الحزب الموريتاني للتجديد وحزب التخطيط والبناء وحزب الوسط الموريتاني وحزب العمل والوحدة.

١٤- فاز بـ ٧١ مترشحا، وستة مستقلين و٢ من أحزاب مختلفين.

١٥- أعلن السيد ولد سيدى باب رئيس حزب التجمع من أجل الديمقراطية والوحدة فى تصريح له مع جريدة البيان «العدد رقم ٧»، بتاريخ ١٨-٢٥ مارس ١٩٩٢ ما يلى:.... لقد دخلنا الاغلبية الرئاسية ودعمنا مرشح هذه الأغلبية لاننا نرى ذلك ضروريا لاخراج العسكريين بهدوء من الحكم حتى تتجنب البلاد الهزات التى رافقت الديمقراطية فى بلدان تشبه أوضاعها أوضاعنا، وقد اشترطنا لهذه المساندة على مشرح الأغلبية أن يغير فعلاً... لقد كان التغيير فقط فى شكل الحكم ولذلك قررنا الانسحاب، لا لأننا لم نحصل على مناصب فى البرلمان وإنما لأننا نرفض تشريع الغش والتزوير ومشاركتنا فى بقية المسلسل الذى جرين بانفسنا أنه قائم عليهم.

١٦- انظر جريدة «البيان» العدد رقم «٥»، بتاريخ ٤-١١ مارس ١٩٩٢: مقابلة مع زعيم المعارضة أحمد ولدداداه.

١٧- انظر: الداه ولد محمد ابراهيم: السلطة التشريعية فى دستور ٢٠ يوليو ١٩٩١، بحث غير منشور لنيل درجة الليسانس: جامعة نواكشوط ١٩٩٢-١٩٩٣م، ص ١٧ وما بعدها.

١٨- حزب الطليعة ذو اتجاه بعثى وقد عين رئيسه وزيرا فى ظل أول وزارة بعد تشكيلها بعد الانتخابات الديمقراطية فى موريتانيا.

١٩- رئيس الجمعية الوطنية يتم انتخابه حسب الأكثرية المطلقة بواسطة الاقتراع الاحادى الاسمى بالنسبة للرئيس والمتعدد الأسماء بالنسبة للرئيس والمتعدد الاسماء بالنسبة للأعضاء الآخرين وطريق استخدامهم بمساعدهم حسب ترتيب انتخابهم.

٢٠- لم يشر القانون إلى من ينوب عن رئيس مجلس الشيوخ فى حالة عدم مقدرته على أداء المهام الموكولة إليه فى حالة شغور منصب.

٢١- انظر: المادة الرابعة من النظام الداخلى للجمعية الوطنية.

٢٢- تعيين اللجان الدائمة يتم على أساس تمثيل الغرف البرلمانية فى كل لجنة بعدد من المقاعد يتناسب وأهميتها العددية (المادة الخامسة عشرة من النظام الداخلى للجمعية الوطنية).

٢٣- أسماء اللجان فى مجلس الشيوخ:

١- لجنة الشئون الثقافية والاجتماعية.

٢- لجنة الشئون الاقتصادية والتخطيط.

٣- لجنة المالية ورقابة الميزانية وحسابات الأمة.

٤- لجنة القوانين الدستورية والتشريع والاقتراع العام والنظام والادارة العامة.

٥- لجنة شئون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة.

٢٤- المادة «١١، ١٦» من نظام مجلس الشيوخ.

٢٥- انظر المادة «١٣» من نظام مجلس الشيوخ.

٢٦- «يؤجل عند الاقتضاء اختتام الدورات العادية وغير العادية شرعاً للتمكن من تطبيق أحكام المادة من هذا الدستور.

٢٧- لم يحدد الدستور نوع الأغلبية.

٢٨- المادة «٥٧» يدخل فى مجال القانون:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية...

- الجنسية حالة الأشخاص وأهليتهم، الزواج، الطلاق، الميراث.....

٢٩- المادة «٣٤» من دستور فرنسا ١٩٥٨م، والتى تعطى اختصاصات مطلقة لرئيس الجمهورية.

٣٠- انظر: محمد ولد خبار: مرجع سابق ص ٩٢-٩٣ وما بعدها.

٣١- انظر: د. السيد صبرى: مرجع سابق، ص ١٠٩.

٣٢- انظر: الداه ولد محمد ابراهيم، مرجع سابق، ص .

٣٣- انظر: محمد ولد خبار: البرلمان ما له وما عليه، مجلة كلية العلوم القانونية والاقتصادية العدد الثالث،١٩٩٣م.

٣٤- انظر: د. قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت ط ١ ١٩٩٥، ص ٣٢١.

ثانيا : المؤسسات التشريعية فى دول المشرق العربى المتوسطية والأردن

(١)

المؤسسة التشريعية فى سوريا فى عهد الرئيس حافظ الأسد

خالد فياض

قد تكون المرحلة التى تعيشها سوريا الآن من تطورات على الساحتين الخارجية والداخلية من أهم مراحل التاريخ السورى الحديث نظراً لما قد يترتب على هذه التطورت إما عن دور سورى فاعل وقوى فى المنطقة أو عن تراجع لهذا الدور عما هو عليه الآن.

فعلى المستوى الخارجى كان انهيار الاتحاد السوفيتى وتفكك الكتلة الشرقية وعلى المستوى الاقليمى كانت حرب الخليج وبدايات مفاوضات السلام، وعلى المستوى الداخلى كانت بدايات الأزمة الاقتصادية السورية والتى تم التعامل معها بلغة جديدة اختلفت عن لغة مفردات القاموس السياسى السورى. هذه التطورات وغيرها تفرض على المتابعين للشأن العربى بوجه عام والسورى بوجه خاص أهمية دراسة مثل هذه الدولة وما لحق بها من تطورات فى السنوات الاخيرة.

والمؤسسة التشريعية فى سوريا كأحد مؤسسات الدولة السورية- تعتبر أيضا على مشارف مرحلة قادمة قد تلعب فيه دوراً متزايداً فى الحياة السياسية سواء على مستوى عملية التشريع واقرار القوانين التى تحكم عملية التطور السياسى والاقتصادى والاجتماعى أو على المستوى الرقابى على السلطة التنفيذية أو على المستوى السياسى العام من حيث اهتمامات ورؤية الرأى العام للمؤسسة التشريعية، والسبب فى ذلك يرجع الى ان مجلس الشعب السورى قد عاش معظم فترات تاريخه تحت ضغط الأزمات الخارجية التى شكلتها اسرائيل على الوضع السياسى الداخلى فى سوريا، الأمر الذى قد يطرح دوراً آخر له بعد انتهاء العملية السلمية ونهاية ما يعرف بالظروف الحرجة أو عصر الأزمة، ولما كان قياس مدى فاعلية أى مؤسسة مرتبط بدرجة تأثيرها وتأثرها بالمجتمع والنظام التى خلقت فيه، فإننا فى هذا البحث قد حاولنا – قدر المستطاع الذى- رسم صورة للمؤسسة التشريعية السورية من خلال محاولة التعرف على دورها فى الحياة السياسية فى سوريا، ولما كانت هذه المؤسسة من ضمن مؤسسات هيكل النظام السياسى السورى، فإن ذلك يدفعنا أولاً قبل الدخول فى دراستها التعرف أولاً على أهم السمات التى يتميز بها النظام السياسى السورى، وهو الأمر الذى سيتأثر بالمبحث الأول من هذه الدراسة، وسيركز المبحث الثانى على معرفة ماهية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى سوريا بالاضافة الى

وضعية هذه الأخيرة فى اطار الدستور والقانون السوريين، أما المبحث الثالث والاخير فإنه سيتناول تحليل بنية مجلس الشعب من حيث الانتماءات السياسية لاعضائه، والتعليمية والاجتماعية، والنوعية، بالاضافة الى ذلك فإن تقييم نشاط المؤسسة التشريعية السورية ومعرفة مدى فاعلية هذا النشاط سوف يكون محور تركيز المبحث الثانى من هذا الفصل.

وهكذا ومن خلال هذا التناول سوف نحاول رؤية مدى فاعلية المؤسسة التشريعية السورية داخل الحياة السياسية هناك وانعكاس ذلك على عملية صنع القرار السورى، بالاضافة الى ذلك فإننا سنحاول رؤية مدى ما تتمتع به هذه المؤسسة من استمرارية واستقرار او تغير وتبدل تأثراً بالظروف المحيطة بها.

وأخيرا فإن كون دراسة المؤسسة التشريعية فى العالم العربى من الدراسات التى تفتقر اليها المكتبة السياسية العربية، وكون هذه المؤسسات من مؤسسات الصف الثانى فى عملية صنع القرار العربى بسبب طغيان دور المؤسسة التنفيذية عليها، فإن دراسة متعمقة وشاملة لدور هذه المؤسسة يكاد يكون من الأمور المعقدة وذلك بسبب ندرة المعلومات المتاحة فى هذا الشأن بل وانعدامها أحيانا.

لذا فقد تعامل الباحث مع اقل قدر من المعلومات المتاحة محاولا وضع هذه المعلومات فى اطارها الصحيح دون ان يؤثر ذلك على موضوعية وحيادية الباحث فى دراسته للمؤسسة التشريعية هناك، وقد تكون الاخطاء التى قد يكون الباحث وقع فيها – دون قصد – هى أحد نتائج ندرة المعلومات المتاحة فى هذا الصدد.

المبحث الأول

سمات النظام السياسى السوري فى عهد الرئيس حافظ الأسد

قد تكون سمات أى نظام سياسى فى دولة من دول العالم الثالث متشابهة الى حد كبير مع سمات دولة اخرى تنتمى لنفس هذه المجموعة من الدول وقد تكون أيضاً هذه السمات والتى ارتبطت بمرحلة تاريخية معينة– هى نفس سمات أنظمة سبقته ولكننا

لا نستطيع أن نغض الطرف عن خصوصية كل حقبة واختلافها ولو الطفيف عن مثيلاتها فى دول العالم الثالث الاخرى، وعن الحقب التاريخية التى سبقتها أو جاءت بعدها، وقد يكون من الأهمية بمكان عند دراسة المؤسسة التشريعية فى سوريا فى حقبة الرئيس حافظ الاسد أن ننظر اولا لهيكل النظام السياسى السورى بوجه عام، فأى مؤسسة مهما كانت هى انعكاس للنظام السياسى التى هى جزء منه، تتأثر به وتؤثر فيه.

ونحاول فيما يلى دراسة أهم السمات التى تجعل من النظام السياسى السورى ذا خصوصية معينة وهذه السمات هى:-

أولا: تباطؤ عملية الحراك النخبوى:-

منذ أن تولى الرئيس حافظ الأسد السلطة فى عام ١٩٧٠، وأعضاء النخبة الحاكمة هناك لم يحدث بهم سوى تغير طفيف، فمعظم الضباط العلويين البارزين كقادة فى مراكز رئيسية بالقوات المسلحة والأمن والمخابرات فى اوائل السبعينات ومنتصفها ظلوا يتقلدون نفس مراكزهم أو مراكز مشابهة بعد مرور عشرين عاما او خمسة وعشرين عاما، وان دل ذلك فإنما يدل على مدى التباطؤ الحادث فى عملية الحراك النخبوى فى النظام السياسى السورى، كما يعنى أن أهم أنصار الاسد ظلوا مخلصين له بحيث لم يشعر الرئيس على مدى اكثر من عشرين عاما بالحاجة الى اجراء تغييرات جذرية داخل جهاز السلطة. ان رغبة الرئيس الاسد فى الاستمرارية ونفوره الشديد من تغيير الوجوه المحيطة به انطويا أيضا على الوضع الشاذ الذى نجد فيه معظم قادة الجيش، حالهم حال الرئيس قد وصلوا فى منتصف السبعينات الى سن الستين والتى كان لابد لهم فيها ان يكونوا قد تقاعدوا منذ زمن لو ان الظروف كانت عادية[١]. واذا كانت هذه القاعدة قد طرأ عليها بعض التغييرات الطفيفة وخاصة فيما يتعلق منها بمجلس الشعب (الاستعانة بوجوه جديدة لم يسبق لها دخول المجلس من قبل وزيادة عدد أعضاء المجلس من ١٩٥ مقعدا الى ٢٥٠ مقعدا، فإن هذه التغيرات لم تزد عن كونها تغيرات فى الوجوه دون التوجهات السياسية او حتى الاجتماعية، كما ان هذه التغيرات قد احدثت رغبة من النظام فى ارضاء عناصر قد يكون لها تأثير ملموس فى الخروج بسوريا من أزماتها التى أحدثتها التطورات العالمية والاقليمية والداخلية.

ثانيا: سيطرة المنطق الطائفى على عملية التجنيد النخبوى : -

تعتبر سوريا من أكثر بلدان الوطن العربى تنوعاً من حيث التركيب الاثنى، حيث توجد الى جانب الأغلبية العربية المسلمة السنية ما لا يقل عن سبع عشرة أقلية دينية ومذهبية ولغوية، فالأغلبية العربية السنية نفسها تمثل اكثر من ٦٥ ٪ من مجموع السكان فى سوريا، ويلى هذه الأغلبية من حيث الحجم النسبى العلويون (١٢ ٪) والمسيحيون بمختلف طوائفهم (٨ ٪) وكلاهما عرب ثقافة ولغة ثم يأتى الأكراد (٨ ٪) وهم مسلمون دينا وسنة مذهبا، ويليهم من حيث الحجم الدروز (٣ ٪) والأرمن (٣ ٪)، كما توجد فى سوريا جيوب اثنيه أخرى تصل كل منهما الى عدة آلاف[٢]. ورغم تعقد وتشابك هذه الخريطة الطائفية فى سوريا إلا ان ذلك لا يمنع من القول أن الأغلبية كانت دائما فى صالح السنيين من العرب، ومع ذلك فقد وجدنا أن الأقلية العلوية قد رأت فى الجيش السورى، وفى حزب البعث العربى الاشتراكى مجالا للتحرك الاجتماعى والسياسى الى اعلى، ومع اواخر الستينات واوائل السبعينات أصبحوا بالفعل هم النخبة الحاكمة فى سوريا، ولأول مرة أصبح رئيس الجمهورية فى سوريا من أبناء هذه الطائفة (حافظ الأسد) ومنذ ذلك التاريخ بقيت الخلفيات الطائفية والاقليمية لأعضاء القيادة القطرية السورية واللجنة المركزية لحزب البعث الذين نصبوا خلال المؤتمر القطرى الثامن المنعقد فى دمشق فى يناير عام ١٩٨٥ على ما هى عليه، بمعنى وجود تمثيل قوى للغاية للضباط العلويين، ومن اجل توضيح الصورة اكثر فانه من بين أشهر الأعضاء العسكريين الثمانى عشر باللجنة المركزية لحزب البعث كان هناك على الأقل اثنا عشر علويا وكان العديد من الضباط العلويين منتمين لنفس عشيرة رئيس الدولة كما كان بعضهم تربطهم صلة قرابة مع الرئيس نفسه[٣] فضلا عن ذلك فإن ثمة مؤسسات عسكرية علوية بحتة مثل القوات الخاصة وميليشا الدفاع الذاتى فى اللاذقية وحركة النشأ وسرايا الدفاع قبل حلها. ورغم ما قد يبدو من تمتع السنة ببعض المناصب القيادية الهامة كرئاسة مجلس الوزراء ونيابة رئيس الجمهورية ووزارتى الدفاع والخارجية ورئاسة أركان الجيش... الخ، الا ان كافة هذه المناصب فنية بحتة او عديمة السلطات الفعالة[٤].

ثالثا: عسكرة النخبة :-

أسس الرئيس الأسد مبدأ ً أن يكون كل من وزير الدفاع ورئيس الأركان عضوا بالقيادة القطرية، بينما يكون كبار القادة العسكريين أعضاء باللجنة المركزية بجانب

كونهم اعضاء بلجنة الحزب العسكرية وتقلدهم وظائف حزبية رئيسية أخرى كأمناء فروع قطاعات الحزب العسكرية، ونتيجة لهذه التدابير أصبحت بنية السلطة الحقيقية داخل القوات المسلحة وتنظيم الحزب العسكرى منعكسة بوضوح فى تكوين مؤسسات حزب البعث العليا الرسمية أكثر مما كان عليه الوضع أثناء وجود اللجنة العسكرية البعثية السرية على سبيل المثال(٥).

رابعا: محورية دور رئيس الدولة : -

قد يكون من المناسب لرسم صورة فى الأذهان عن مدى أهمية ومحورية الدور الذى يضطلع به الرئيس حافظ الأسد فى الحياة السياسية داخل سوريا أن نذكر قصة قد حدثت عندما ألم مرض شديد بالرئيس الأسد وظُن انها النهاية، حينذاك ثارت مسألة الخلافة هنا أصدر الأسد وهو على فراش المرض أوامره بتشكيل لجنة سداسية منوط بها ادارة الأمور اليومية فى غياب الرئيس(٦). ولعل هذه القصة تذكرنا بإحدى قصص التاريخ الاسلامى عندما اجتمع خليفة المسلمين فى ذلك الوقت- عمر بن الخطاب (وهو على فراش الموت) بستة من الصحابة وطلب منهم اختيار خليفة من بينهم بعد وفاته، ومع اختلاف القصتين فى تفاصيلهما فإنها تبرز الى أى حد كان التأثير والمحورية التى يتمتع بها الرجلان (مع التحفظ فى التشبيه).

والواقع ان ثمة دلائل تشير الى تجذر رغبة الأسد فى انفراده بالسلطة الى الحد الذى أصبح من الصعب التخمين بمن هو الخليفة القادم من بعده، فقد كان الاسد حريصا على مواصلة تطبيق ذلك النهج الانفرادى كحرصه على ألا ينازعه احد من قيادات الجيش على السلطة وقد كان له فى ذلك أربعة سبل للحيلولة دون حدوث تلك المنازعة، أولها:- التنقلات الدائمة لصغار الضباط. وثانيها : - اشراك القادة العلويين والسنة (الذى تغلب عليهم اعتبارات المنافسة والمواجهة) فى مسئوليات مشتركة. وثالثها وأهمها :- احتفاظ الأسد لنفسه بحق تعيين الصفوف دون القيادية فى كافة اسلحة القوات المسلحة بما يحول دون تشكيل اى زمر أو شلل عسكرية مناوئة(٧). وبسياسته هذه مع كافة مؤسسات الدولة وقياديها أصبحت كافة القضايا الداخلية غير التكنوقراطية رهنا بمشيئة الأسد، وما ينطبق على السياسة الداخلية ينطبق ايضا على السياسة الخارجية.

وهكذا وبعد استعراضنا لأهم السمات التى خلقت للنظام السورى خصوصيته، يمكن القول أنه بقدر تأثر النظام السياسى بهذه السمات بقدر انعكاس هذه السمات على جميع مؤسسات صنع القرار فى الدولة السورية، فهل كانت المؤسسة التشريعية فى انقطاع ام فى تواصل مع تلك السمات؟، هذا ما سنحاول رؤيته فى الصفحات القادمة.

المبحث الثانى

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى سوريا

قد يكون من الضرورى عند الحديث عن المؤسسة التشريعية فى دولة من الدول أن نقوم بتناولها فى سياق علاقتها مع غيرها من السلطات، ولما كانت سوريا احدى دول العالم الثالث والتى تلعب فيها السلطة التنفيذية دورا محوريا وأساسيا فإن دراسة علاقة هذه الاخيرة بالسلطة التشريعية يكون من الامور التى لا يستطيع الباحث رؤية دور مجلس الشعب السورى فى الحياة السياسية دون دراسة كيفية العلاقة القانونية والدستورية بين هاتين المؤسستين ووسائل تأثير كل منهما على الاخرى، ونتناول أولا: وسائل مجلس الشعب فى التأثير على السلطة التنفيذية، وثانيا: وسائل السلطة التنفيذية للسيطرة على السلطة التشريعية.

اولا : وسائل مجلس الشعب فى التأثير على السلطة التنفيذية

وسوف نقوم بدراسة هذه الوسائل من خلال تناول عدد من المؤشرات والتى من خلالها نستطيع ان نقيس مدى قوة هذه الوسائل فى التأثير على العلاقة بين السلطتين.

١ – دور المجلس فى تعيين أعضاء الهيئة التنفيذية : –

فى هذا الصدد يعتبر دور مجلس الشعب السورى أضعف الى حد كبير فهو لا يختار أعضاء الهيئة التنفيذية فالدستور السورى يخول رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم واعفاءهم من مناصبهم (المادة ٩٥ من

الدستور السورى) ورئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون امام رئيس الجمهورية (المادة ١١٧ من الدستور) ولكنهم مع ذلك مسئولون بالتضامن وفرديا أمام مجلس الشعب (المادة ٧١ فقرة ٨).

٢ – التدخل فى نشاط الهيئة التنفيذية : –

ومن وسائلها فى ذلك توجيه الأسئلة الى الحكومة (مادة ١٣٦، ١٤٢ من الدستور) وهو اسلوب يستخدم على نطاق واسع والأسئلة إما شفوية أو خطية والاخيرة هذه تنشر فى الجريدة الرسمية مع الرد عليهما ويجب ان يكون الرد فى ميعاد محدد، بالاضافة الى ذلك هناك الاستجوابات وهذا ينطوى على مطالبة الحكومة ببيان أسباب تصرفها فى امر ما والغاية منه، ويتميز الاستجواب عن السؤال بأن يفتح باب المناقشة للنواب فى الموضوع ويمكن ان يشترك فيه غير موجه الاستجواب وينتهى بالتصويت إما بتأييد الحكومة او حجب الثقة عنها (المواد ١٥١ : ١٥٦ من النظام الداخلى لمجلس الشعب فى سوريا) ولهذا فهو اخطر من السؤال واكثر فعالية، لانه يحرك المسئولية السياسية للوزارة كما يحق للمجلس فى كل الوقت ان يؤلف لجان تحقيق او يندب عضوا او اكثر من اعضائه للتحقيق فى كل أمر (المواد من ٧٤ : ٧٨ من النظام الداخلى) ويكون تقرير اللجنة فى موضوع مناقشة المجلس واللجوء الى لجان التحقيق وسيلة من وسائل تضييق النطاق عادة ولذلك فإن فعاليته محدودة.

٣ – مسئولية اعضاء الهيئة التنفيذية امام المجلس:–

وتتحقق هنا مسئولية الوزارة سياسيا عندما يكون فى وسع المجلس ان يضطرهم الى الاستقالة فهى نوع من العزل الجماعى يقوم به المجلس ضد الهيئة التنفيذية عن طريق التصويت بحجب الثقة ويتعين على الوزراء أن يستقيلوا بعده، ولا يعنى هذا ان كل خذلان للحكومة فى التصويت يحرك المسئولية الوزارية ويفضى الى استقالة الوزارة فهذه لا تتحرك الا اذا طرحت الوزارة الثقة او تقدم بعض النواب بقرار يطلب حجب الثقة وتعتبر المسئولية الوزارية اهم الوسائل التى يملكها المجلس للتأثير فى الهيئة التنفيذية وأقواها، وتخول المادة ٧١ – فقرة ٨ من الدستور السورى مجلس الشعب حجب الثقة عن الوزارة او عن احد الوزراء، ولا يجوز حجب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الحكومة او

الى احد الوزراء ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خُمس اعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتم حجب الثقة عن الوزارة او عن احد الوزراء بأغلبية اعضاء المجلس (الأغلبية المطلقة للحاضرين)، (مادة ٧ من الدستور)، ومادة ٦٧، ١٥٨ من النظام الداخلى للمجلس) وهذه الوظيفة تقابل ما تملكه الهيئة التنفيذية من حق حل المجلس، والجمع بين هاتين الوسيلتين يفضى الى اقامة نوع من التوازن بين السلطات او الهيئات الحاكمة(٨).

ثانيا : وسائل سيطرة السلطة التنفيذية على التشريعية

فى اطار النظام السياسى السورى يلعب الرئيس ومستشاروه أو «القصر الجمهورى» كما يقول عامة الناس الدور الاكبر فى توجيه دفة الحكم اذ يحتكر اتخاذ القرارات الحاسمة فيما يتعلق بالسياسات التنموية وفى صرف الاعتمادات المالية اللازمة والكفيلة بتنفيذ المشروعات(٩)، ويلاحظ أنه من النادر ان يقوم البرلمان برفض او حتى تعديل المشاريع المقدمة له من مجلس رئاسة الوزراء أو من رئاسة الجمهورية، وفى ذلك تتمتع الهيئة التنفيذية بمجموعة من الوسائل الدستورية والقانونية التى تتيح لها التأثير على السلطة التشريعية وهى :-

١ - حق المساهمة فى مناقشات مجلس الشعب:-

ويمكن للهيئة التنفيذية ان تشارك فى قرارات المجلس عن طريق الاشتراك فى المناقشات ويتحقق ذلك اذا كان لأعضائها حق حضور المجلس والكلام فيه والمساهمة فى التصويت، وتتجلى مساهمة الهيئة التنفيذية فى صورة لاحقة لصدور القرار عن المجلس وتتخذ آنذاك شكل حق اعادة القوانين واصدارها ورفضها، فإعادة القانون الى المجلس تعنى اجبار المجلس على مناقشته بعد ان اقره وتقترن عادة بوجوب حصول القانون على أغلبية خاصة لصدوره، ولرئيس الجمهورية السورية حق الاعتراض على القوانين بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها الى رئاسة الجمهورية فإذا اقرها المجلس ثانية بأكثرية ثلثى أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية (المادة ٩٨ من الدستور)، والاصدار يمكن تعريفه بأنه منح القانون الصادر عن المجلس صفة النفاذ فالقانون لا يعتبر قابلا للتنفيذ بمجرد اقراره من البرلمان ولابد أن تصدره الهيئة التنفيذية بعد التثبت من انه استكمل جميع الاجراءات والشكليات التى يتطلبها الدستور.

٢ – حل المجلس : –

وهو أقوى الوسائل التى يمكن ان تتسلح بها الحكومة فى علاقتها مع المجلس ومضمونه عزل اعضاء المجلس بشكل جماعى وتسليم امرهم الى سلطة التعيين (هيئة الناخبين) ويتجلى حق الحل فى صور واشكال عديدة تهدف الى تقييد استعماله لتفادى استخدامه بما قد يفضى الى انعدام نشاط المجلس، فلرئيس الجمهورية السورية ان يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه وتجرى الانتخابات خلال تسعين يوما من تاريخ الحل (المادة ١٠٧ من الدستور) . وكثيرا ما تنص الدساتير على عدم جواز حل المجلس الا بعد مدة معينة، كما لا يجوز حل المجلس للسبب الذى من اجله حل المجلس السابق وذلك لتفادى تعطيل سير المجالس فلا يجوز حل مجلس الشعب السورى اكثر من مرة لسبب واحد (المادة ١٠٧ فقرة ٢ من الدستور السورى) وينطوى حق الحل من الناحية العملية على مزايا كثيرة فبمجرد التهديد والتلويح به كثيرا ما يكفى للحصول على النتيجة المرجوة، إذ يخشى النواب من مواجهة الناخبين من جديد وتكبد النفقات الانتخابية كما انه يسمح بايجاد مخرج سهل ومعقول للنزاع المحتمل بين الهيئة التنفيذية والمجلس اذ يفضى الى تحكيم هيئة الناخبين.

وحق الحل يشبه الى حد ما لجوء الهيئة التنفيذية الى استفتاء الشعب كوسيلة غير مباشرة للضغط على المجلس، فبدلا من حل المجلس تكتفى الهيئة التنفيذية بالتوجه مباشرة الى الشعب وأخذ رأيه بطريق الاستفتاء مع بقاء المجلس ايا كانت نتيجة الاستفتاء وبذلك يمكن ان ينهض الاستفتاء بالدور المرسوم لحل المجلس ولكنه أقل فعالية وجدوى لأنه لا يشكل تهديداً خطيراً للنواب(١٠).

وهكذا اذا بدا بأن الدستور السورى قد احتوى من الناحية النظرية على عناصر النظام البرلمانى (مسئولية الوزارة امام مجلس الشعب وحل هذا الاخير من قبل رئيس الجمهورية) الا انه وفى نفس الوقت يتضمن بعض عناصر النظام الرئاسى كون رئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب مباشرة، ويزداد التوجه الرئاسى للنظام السورى عندما ندرك بأن رئيس الجمهورية هو الشخصية الاولى والامين العام للحزب الحاكم وصاحب السلطة الفعلية فى سوريا، هذا بالاضافة الى تأثيرات الديمقرطية الشعبية على طبيعة النظام السياسى والدستورى السورى، ومنها ان يكون هناك مرشح واحد للرئاسة، كذلك

النظام الحزبى الشبيه بنظام الحزب الواحد، لذا فيمكننا ملاحظة ان السلطة التنفيذية تهيمن بشكل كبير على السلطة التشريعية وذلك فى اطار الجانب الدستورى فقط اما الجانب الفعلى فسوف يكون محور الحديث فى الصفحات القادمة.

ثانيا: دور مجلس الشعب على المستوى الدستورى والقانونى

قد يكون من المناسب قبل الحديث عن دور المؤسسة التشريعية السورية على المستوى الفعلى أن نتناول بالحديث اولا دور هذه المؤسسة كما رسمها لها الدستور وحددها لها القانون، لذا فإن هذا المبحث سوف نتناول فيه طبيعة مجلس الشعب السورى، وقانون الانتخاب الذى يحكم العلاقة بين الناخب والمرشح، وشروط هذه الانتخابات، ثم شروط عضوية مجلس الشعب ومدة ولاية المجلس، والحصانات التى يتمتع بها اعضاء المجلس، هذا بالاضافة الى محاولتنا رؤية معدل استمرارية مجلس الشعب السورى واسباب استقرار او عدم استقرار هذا المجلس:-

١ - طبيعة المجلس:-

يتولى السلطة التشريعية فى سوريا مجلس منتخب ويتم انتخاب اعضاؤه جميعاً - دون استثناء- بالاقتراع العام والسرى والمباشر والمتساوى، ويتكون المجلس من ممثلين عن القطاعين التاليين : - أ - العمال والفلاحين. ب - باقى فئات الشعب، وتكون نسبة العمال والفلاحين فى مجلس الشعب ٥٠٪ على الأقل من مجموع عدد مقاعده، ولا تشترط هذه النسبة عند توزيع المقاعد بين القطاعين فى الدائرة الانتخابية الواحدة.

٢ - شروط هيئة الناخبين : -

الناخبون هم المواطنون الذين أتموا الثامنة عشرة من عمرهم، وتملك المرأة هذا الحق على قدم المساواة مع الرجل، أما العسكريون من رجال الجيش ورجال الشرطة فيوقف حقهم فى الاقتراع ماداموا فى الخدمة (م ٥ من قانون الانتخابات العامة رقم ٢٦ الصادر بتاريخ ١٤/٤/١٩٧٣) ونلاحظ ان القانون ألغى الأحكام التى كانت تتضمنها

قوانين الانتخابات السابقة بشأن «التمثيل النسبي لغير المسلمين» وهي أحكام من مخلفات عهد الانتداب) وتجرى الانتخابات على أساس الدائرة الانتخابية وفق نظام الانتخاب بالقائمة المفتوحة، إذ تنتخب كل دائرة عددا من المرشحيّن يساوى عدد المقاعد المخصص لها، وتعتبر كل محافظة دائرة انتخابية باستثناء محافظة حلب، ويكون لكل اربعين الفا من المواطنين او كسر يتجاوز نصف هذا العدد فى كل دائرة انتخابية، عضو واحد فى مجلس الشعب (انظر قانون الانتخابات العامة رقم ١٢).

٣- شروط الترشيح :-

يشترط فى المرشح للنيابة ان يكون قد أتم الخامسة والعشرين من عمره وان يكون مجيدا للقراءة والكتابة، ويمكن للوزراء ان يرشحوا انفسهم فى الانتخابات مع استمرارهم بمناصبهم، كما يجوز ذلك للمحافظين وضباط الشرطة فى غير الدائرة الانتخابية التى يعملون فيها، ويمنحون حكم اجازة خاصة بلا راتب من تاريخ بدء الترشيح حتى انتهاء العمليات الانتخابية، أما اذا رشحوا انفسهم عن الدائرة الانتخابية التى يعملون فيها فيعتبرون مستقيلين حكما، ويعودون الى وظائفهم فى حال عدم نجاحهم، أما سائر العاملين فى الدولة ومؤسساتها وجهات القطاع العام فلهم أن يرشحوا أنفسهم أينما أرادوا على أن يمنحوا حكم أجازة بلا راتب.

ويحدد موعد الانتخابات بمرسوم يتضمن عدد الاعضاء المخصص لكل من القطاعين (العمال والفلاحين وباقى فئات الشعب) بالنسبة لكل دائرة انتخابية، وبعد أن يتم التصويت يجرى فرز الاصوات فى مراكز الانتخاب وتعلن النتائج ويصنف المرشحون كل فى قطاعه حسب عدد الاصوات الصحيحة التى نالها كل منهم، ويعتبر المرشحون الاوائل من كل قطاع- حسب عدد المقاعد المخصص لها - فائزين بالانتخاب، واذا حصل مرشحان او اكثر - بالنسبة للمقاعد الاخيرة من كل قطاع - على أصوات متساوية فتجرى بينهم القرعة.

٤ - مدة ولاية المجلس :-

مدة ولاية المجلس اربع سنوات ولا يجوز تمديدها الا فى حالة الحرب، ويتم ذلك بقانون، ويدعى مجلس الشعب الى الاجتماع بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال

خمسة عشر يوما من تاريخ اعلان النتائج ويجتمع حكما فى اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته، وتجرى الانتخابات خلال الأيام التسعين التى تلى تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب، واذا لم تجر الانتخابات فى هذا الميعاد يعود المجلس الى الانعقاد حكما ويبقى قائما حتى يتم انتخاب مجلس جديد، ويملك رئيس الجمهورية ان يحل مجلس الشعب بقرار معلل وتجرى الانتخابات خلال تسعين يوما من تاريخ الحل ولا يجوز حل المجلس اكثر من مرة لسبب واحد.

٥ – الحصانة البرلمانية :-

الغرض من الحصانة البرلمانية اعفاء النائب من المسئولية الجنائية بل وحمايته من التدابير الكيدية التى قد تتخذها الهيئة التنفيذية للتخلص من النواب المعارضين او منعهم من ممارسة واجبهم النيابى لأسباب تافهة ومريبة، وفى سوريا يتمتع أعضاء المجلس بالحصانات النيابية التقليدية ويفصل المجلس فى حالة الطعن بصحة عضوية اعضائه فى ضوء التحقيقات التى تجريها المحكمة الدستورية العليا وذلك خلال شهر من تاريخ تبليغه بقرار المحكمة.

ويدخل فى اطار هذه الحصانة عدم المسئولية النيابية لأعضائه وبمقتضاها لا يسأل النواب جزائيا او مدنيا بسبب الوقائع التى يوردونها او الآراء التى يبدونها او التصويت فى الجلسات العلنية والسرية وفى اعمال اللجان وذلك بقصد توفير الحرية التامة للنائب ليقوم بواجبه خير قيام (انظر المادة ٢١ أ، ب،جـ، د من النظام الداخلى لمجلس الشعب).

٦ – تعويضات النيابة :-

لم يكن النائب قديما يتناول أجرا على عمله النيابى، ويتحمل ناخبوه نفقاته مما يعنى فى الواقع انتخابه من طبقة ميسورة ليتولى الانفاق بنفسه وتأمينا لحرية النائب فقد اصبح النائب يتناول راتبا من الخزينة العامة تمكنه من الاستقلال عن ناخبيه من جهة وعن التماس المنافع من الهيئة التنفيذية من جهة اخرى.

٧ – التشدد فى فصل النواب :-

والهدف هنا هو حماية الاقلية من تعسف الأغلبية البرلمانية ويتم الفصل بقرار من المجلس ويشترط توافر أغلبية خاصة تختلف بإختلاف الدول ولا تلجأ الى الفصل عادة الا فى حالة الضرورة القصوى(١٢).

٨ – وظائف مجلس الشعب السورى : –

يتولى مجلس الشعب ترشيح رئيس الجمهورية، واقرار القوانين ومناقشة سياسة الوزارة واقرار الموازنة العامة وخطط التنمية واقرار المعاهدات والاتفاقات الدولية المتعلقة بسلامة الدولة، وهى معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى تتعلق بحقوق السيادة والاتفاقات التى تتضمن منح امتيازات للشركات او المؤسسات الاجنبية واقرار العفو العام وقبول استقالة احد اعضاء المجلس او رفضه وحجب الثقة عن الوزارة او عن احد الوزراء، ويحاط حق المجلس فى حجب الثقة ببعض الضمانات التى تكفل عدم استخدامه بتسرع، فيشترط ان يقدم الاقتراح من أعضاء المجلس على الأقل ويتم حجم الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، وفى حالة حجب الثقة يجب ان يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة الى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذى حجبت عنه الثقة تقديم استقالته(١٣).

٩ – معدل استمرارية مجالس الشعب السورية : –

كما سبق وأسلفنا القول – فإن أحد أهم سمات النظام السياسى السورى هى الاستمرارية وان شئت القول – فهى الاستقرار السياسى وخاصة فى عهد الرئيس حافظ الأسد، ولم يكن أبداً مجلس الشعب السورى فى انقطاع عن هذه السمة، بل زاد على ذلك انه وقبل تولى الأسد لرئاسة الدولة لم يعرف مجلس الشعب السورى على مر تاريخه فترات انقطاع أو حل وذلك باستثناء الفترة من عام ١٩٦٣ – ١٩٧٣ وهى الفترة التى شهدت العديد من الانقلابات العسكرية (ثلاثة انقلابات) تراوحت مدة حكم كل واحد منهم ما بين ثلاثة أشهر وأربعة أيام (أحمد الخطيب فى الفترة من ١٩ تشرين الثانى الى ٢٢ شباط ١٩٧١) وخمسة أعوام (نور الدين الأتاسى فى الفترة من ٢٥ شباط ١٩٦٦ الى ١٩ تشرين الثانى ١٩٧٠) هذا الوضع انعكس بصورة سلبية على استمرارية مجلس الشعب السورى(١٤) اضافة الى الفترات التى تلت الانقلابات فى سوريا فى أواخر الأربعينات وبداية الخمسينات(١٥).

لذا فإذا أردنا ان نخرج باستدلال من هذه السمة، فهى تدل على التواؤم بين مجلس الشعب والسلطة التنفيذية فى سوريا وخاصة إذا عرفنا أن الأولى دائماً كانت انعكاساً وتكريساً للثانية سواء من حيث انتماءات الأعضاء السياسية (فمعظمهم بعثيون) أو من

حيث السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية والتى أتاحت لها قدراً أكبر من التحكم فى أعضاء الهيئة التشريعية.

وهكذا ومن خلال عرضنا للإطار الدستورى والقانونى لمجلس الشعب فى سوريا نستطيع القول انه لم يختلف فى اطاره العام عن دساتير وقوانين دول أخرى، ولكن المعيار الذى يحكم دور أى مؤسسة بشكل كبير هو مدى تطبيق هذه المؤسسة لدورها الذى حدده لها الدستور ورسمه لها القانون.

المبحث الثالث

بنية المجلس ونشاطه

أولا: بنية مجلس الشعب

فى هذا المبحث سوف نحاول تحليل البنية السياسية والتعليمية والاجتماعية والنوعية لمجلس الشعب السورى محاولين تفسير ذلك ومدى تأثيره وتأثره على الحياه السياسية السورية بوجه عام، وهذا التحليل رغم محدودية المصادر المعلوماتية المتاحة فيه فقد حاولنا بطريقة أو بأخرى رؤية مجلس الشعب السورى من الداخل ومحاولة تقييم دوره.

١- البنية السياسية:

كانت الانتخابات التشريعية فى عامى ١٩٩٠، ١٩٩٤ ملمحا هاما من ملامح تطور هذه التعددية، هذا التطور الذى أسفر عن تغير التشكيلة البرلمانية السورية المؤلفة فى عام ١٩٨٦ والتى جاءت نتيجة لزيادة مقاعد مجلس الشعب بنسبة ٢٥٪ تقريباً استجابة لطلب رجال الأعمال السوريين المتزايد على بعض النفوذ السياسى تماشياً مع سياسات التحرير الاقتصادى التى انتهجتها سوريا مع بداية عقد التسعينات الأمر الذى يشير إليه جدولى ١,٢ التاليين.

تطور عدد مقاعد وتشكيلة مجلس الشعب السورى
خلال الانتخابات التشريعية الثلاثة الأخيرة

عدد المقاعد / نوعية المرشحين	مجلس الشعب المشكل ١٩٨٦		مجلس الشعب المشكل ١٩٩٠		مجلس الشعب المشكل ١٩٩٤	
	عدد المقاعد	نسبتها إلي إجمالي المقاعد	عدد المقاعد	نسبتها إلي إجمالي المقاعد	عدد المقاعد	نسبتها إلي إجمالي المقاعد
الجبهة الوطنية التقدمية الحاكمة:	١٦٠	٨٢ر١	١٦٦	٦٦ر٤	١٦٧	٦٦ر٨
المستقلون	٣٥	١٧ر٩	٨٤	٣٣ر٦	٨٣	٣٣ر٢
المجموع	١٩٥	٪١٠٠	٢٥٠	٪١٠٠	٢٥٠	٪١٠٠

* الجدول مأخوذ عن تقرير المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى عن عام ١٩٩٥، ص ٢٥٩.

تطور عدد مقاعد أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية الحاكمة
خلال انتخابات عامى ١٩٩٠، ١٩٩٤

عدد المقاعد / اسم الحزب	عدد المقاعد التي شغلها في مجلس الشعب عام ١٩٩٠			عدد المقاعد التي شغلها الشعب عام ١٩٩٤		
	عدد المقاعد	النسبة من إجمالي مقاعد الجبهة	النسبة إلي إجمالي مقاعد مجلس الشعب	عدد المقاعد	النسبة من إجمالي مقاعد الجبهة	النسبة إلي إجمالي مقاعد مجلس الشعب
حزب البعث	١٣٤	٨٠ر٧	٥٣ر٦	١٣٤	٨٠ر٢	٥٣ر٦
جناحا الحزب الشيوعي	٨	٤ر٨	٣ر٢	٩	٥ر٣	٣ر٦
الاتحاد الاشتراكي العربي	٧	٤ر٢	٢ر٨	٧	٤ر١٩	٢ر٨
الوحدويون الاشتراكيون	٨	٤ر٨	٣ر٢	٨	٤ر٧	٣ر٢
الحزب الوحدوي الديمقراطي	٥	٣ر٠١	٢	٥	٢ر٩	٢
	٤	٢ر٤	١ر٦	٤	٢ر٣٩	١ر٦
إجمالي مقاعد الجبهة	١٦٦	٪١٠٠	٦٦ر٤	١٦٧	٪١٠٠	٦٦ر٨

* الجدول مأخوذ عن تقرير المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى فى الوطن العربى عام ١٩٩٥ ص ٢٦٠.

وهكذا ومن خلال جدولى (١) و (٢) يمكننا ملاحظة الآتى:

١- أن الملمحين اللذين أشارت إليها هذه الانتخابات التشريعية خلال عامى ٩٠ ، ٩٤ كان أولهما مضاعفة عدد مقاعد المستقلين (رجال الأعمال فى مجلس الشعب) وكان ثانيهما: تكريس الاستقرار على توزيع مقاعد الجبهة الوطنية التقدمية فيما بين أطرافها المختلفة، وإن كان هذا الاستقرار محكوم بسمة التطور التدريجى البطىء البعيد عن النقلات الحادة والمفاجئة والسريعة.

٢- تعتبر الجبهة الوطنية الحاكمة هى الواجهة التى تؤمن الشرعية لحزب البعث الحاكم الفعلى لسوريا، ويعتبر الدور الذى تلعبه فى اتخاذ قرارات السياسة الخارجية والداخلية محدودة جداً وغالباً مايقتصر دورها على التصديق على القرارات المتخذة بشكل نهائى من قبل حزب البعث وأجهزة الدولة، لذا كان هناك حرص على عدم الإخلال بالزيادة والنقصان بعدد المقاعد المخصصة لها رغم زيادة العدد الإجمالى لمقاعد مجلس الشعب.

٣- على الرغم من هذا العدد المعتبر من الأحزاب داخل الجبهة الحاكمة إلا أن حجم حضورها وتمثيلها لمختلف الشرائح الاجتماعية يعتبر محدودا، ويمنع على هذه الأحزاب (ماعدا حزب البعث بصفته الحزب القائد) أن يعبئ الفئات الطلابية والعسكرية، ولهذا يحكم على هذه الأحزاب بالموت البطىء وبتحنيطها داخل بنية من المسنين، وهكذا يزداد البعد يوماً بعد يوم عن الفئات الاجتماعية المختلفة التى يفترض أن تقوم هذه الأحزاب بتمثيلها، كما يمنع على هذه الأحزاب أن يكون لها صحفها مما يضعف أيضاً تأثيرها على الفئات غير الحزبية فى المجتمع[١٦].

٤- على الرغم من مضاعفة عدد المستقلين فى انتخابات ٩٠ ، ٩٤ إلا أن هؤلاء المستقلين (الذين ينتمون فى معظمهم إلى فئة رجال الأعمال) يفتقرون حتى الآن إلى التنظيم المؤسسى الذى يجمعهم وينسق مصالحهم، كما أن القطاع الخاص السورى مازال مرهونا بـ «كرم» القطاع العام والدولة، وكذلك مرهونا بدرجة استقرار القوانين الاقتصادية[١٧] التى فى يد الحكومة وتستطيع التحكم فيها فى أى وقت.

٢- البنية التعليمية:

رغم أننا فى الحديث عن البنية السياسية كنا شاملين فى التحليل لأكثر من مجلس إلا أننا فى هذه الجزئية سوف نكون محددين بمجلس الشعب عام ١٩٩٠ وذلك بسبب ندرة المعلومات المتاحة فى هذه الجزئية، ولكن ومن خلال مجلس عام ١٩٩٠ يمكن قياس التغير الذى حدث فى مجلس الشعب السورى حيث إن هذا العام - كما أسلفنا القول - يرتبط بزيادة عدد مقاعد مجلس الشعب من ١٩٥ عضوا إلى ٢٥٠ عضواً.

جدول رقم (٣)

يوضح أهم التخصصات التعليمية المختلفة فى مجلس الشعب المشكل عام ١٩٩٠

نوعية التعليم	التكرار	النسبة من مجموع مقاعد مجلس الشعب
هندسة	١٥	٦٪
حقوق	١٣	٢ر٥٪
طب	٩	٦ر٣٪
أساتذة جامعات	٧	٨ر٢٪
حملة أجازات علمية مختلفة	٧٠	٨ر٢٪
المجموع	١١٤	٦ر٤٥

* بيانات الجدول مستفاه من قائد طربوش م.س.ذ. ص ٤٢٥.

من خلال هذا الجدول يمكننا أن نورد عددا من الملاحظات أهمها:-

١- تعتبر نسبة ٦ر٤٥٪ من ذوى المؤهلات الجامعية فى مجلس الشعب نسبة كبيرة تعكس مدى حرص النظام السورى على تكوين قاعدة من التكنوقراط قادرة على امتهان مهنة السياسة والتشريع، ورغم أن الدستور السورى ينص على أن نسبة الـ ٥٠٪ من مقاعد مجلس الشعب تكون للعمال والفلاحين فإننا لانستطيع أن نجزم أن جميع الأعضاء

من العمال والفلاحين هم من ذوى التعليم غير الجامعى، فهناك بعض الأعضاء يدخلون الانتخابات بصفة عامل أو فلاح، فى حين أنهم يحملون شهادات جامعية إلا أننا ومع ذلك نستطيع القول أن نسبة حملة الشهادات الجامعية بين هذه الفئة عادة ماتكون قليلة، لذا فالأغلبية العظمى من بقايا أعضاء مجلس الشعب (غير العمال وغير الفلاحين) هم من حملة الشهادات الجامعية.

٢- احتل خريجو كليات الهندسة المرتبة الأولى من حيث عضويتهم فى مجلس الشعب السورى والتى بلغت ١٥ عضواً بنسبة ٦٪ من إجمالى مقاعد مجلس الشعب (٥٠ مقعدا) مما يعكس الدور المتصاعد لهذه الفئة فى المجتمع السورى، ففى دراسة على المهندسين السوريين العاملين سواء فى البلديات وإدارة المحافظات وفى الوزارات وشركات القطاع العام أوضح هؤلاء أن رؤساءهم يطالبونهم بشكل متزايد بالمشاركة فى اتخاذ القرارات وتكوين ملفات شاملة حسب اختصاصاتهم. ولكن يظل هذا الاتجاه التكنوقراطى محدوداً بسبب تناقضين أساسيين يفرزهما الوضع السورى: التناقض الأول ناتج عن أن اختيار المهندسين الخبراء للمشاركة فى صنع القرارات لايتم حسب معايير الكفاءة المهنية ولكن حسب العلاقات الحزبية أو العائلية مع رجالات السلطة، أما التناقض الآخر فهو وليد طبيعة اتخاذ القرار فدرجة تأثير المهندس على القرار لايتناسب مع مكانته فى الهرم الإدارى، فالمهندس المدير - ولو كان غير مختص - يؤثر على القرار أكثر من المهندس المختص الذى لايحتل موقعا متقدما فى الإدارة، وتبقى مشكلة أخرى جديرة بالذكر، ألا وهى صعوبة الفصل بين السياسى والتقنى، فالسياسى يمكن أن يتدخل فى الأمور التقنية بحجة أنها داخل حدود القرار السياسى وخاصة فى بلد يتحجج دائما بوضعه الأمنى الحرج داخلياً وخارجيا[١٨].

٣- البنية الإجتماعية:

لوحظ فى مجلس الشعب دورتى ١٩٩٠ ، ١٩٩٤ تزايد ملحوظ فى عدد المقاعد التى احتلها رجال الأعمال السوريين ورغم عدم وجود عدد محدد للمقاعد التى يشغلونها فإن زيادة العدد الإجمالى لمقاعد مجلس الشعب من ١٩٥ مقعدا إلى ٢٥٠ تأتى من أجل

مواجهة طلب رجال الأعمال السوريين المتزايد على بعض النفوذ السياسى[١٩] . هذا الأمر الذى تكرر المطالبة به فى أوقات سابقة لكن يبدو أن الاستجابة كانت مرتبطة بتصاعد أهمية الدور الذى يلعبه هؤلاء فى الحياة الاقتصادية السورية، وهو الأمر الذى أكدته نتائج الانتخابات السورية التالية لقرار زيادة عدد مقاعد مجلس الشعب فى عامى ٩٠ ، ٩٤ والتى حافظت فيها الجبهة الوطنية التقدمية الحاكمة على نفس عدد مقاعدها تقريبا بينما كان نصيب رجال الأعمال ومؤيديهم النسبة العظمى من مقاعد المستقلين والتى ارتفعت من ٣٥ مقعدا فى برلمان ١٩٨٦ عندما كانت مقاعد المجلس الإجمالية ١٩٥ مقعدا بنسبة ٩ر١٧ ٪ ارتفعت إلى ٨٤ مقعدا فى انتخابات ١٩٩٠ عندما زيدت عدد المقاعد إلى ٢٥٠ بنسبة ٦ر٣٣٪ ثم أصبحت ٨٣ مقعدا فى انتخابات ١٩٩٤ بنسبة ٢ر٣٣٪ (انظر جدولى ٢،١).

وإذا أردنا تقريب الصورة أكثر فإننا نلحظ تصاعد الدور الذى يلعبه التجار والصناعيون وخاصة فى مدينة دمشق وذلك لحصولهم فى انتخابات ١٩٩٤ على ثمانية مقاعد من أصل ١٣ مقعدا فاز بها المستقلون فى دمشق فقط[٢٠] . وهو أمر إن دل فإنما يدل على تعزيز التوجه لاقتصاد السوق الحر والذى بدأت الخطوات السورية فى اتجاهه تتسارع بداية من مطلع الثمانينات، ولعل مرد ذلك كله إلى القفزة الكبيرة التى حققتها مساهمات القطاع الخاص فى الاقتصاد السورى، فقد سجل عام ١٩٩٤ مساهمة القطاع الخاص بـ ٥٥ ٪ من الإنتاج وتنوعت مساهماته فى المجالات الآتية:

زراعة ٦ر٩٨	نقل ومواصلات ٧٥ ٪	مال وعقارات ٥٩ ٪
بناء ٥٠ ٪	صناعة ٣٧ ٪	خدمات ١٣ ٪

ورغم عدم الارتباط بين الانفتاح الاقتصادى الذى بدأ فى سوريا فى مطلع السبعينات وبين التسامح مع طبقة رجال الأعمال فإن ذلك كان يرجع على الأرجح إلى قدرة النظام آنذاك على توفير المواد الضرورية التى تمكنه من عدم الرضوخ إلى مطالب هذه الفئة من رجال الأعمال، إلا أنه من الأرجح أن تطورات التسعينات لم تسر فى الاتجاه نفسه وذلك نتيجة لتطورات إقليمية ودولية بالإضافة إلى الأزمات الاقتصادية

الداخلية، فعلى المستوى الإقليمى كانت نهاية الحرب العراقية الإيرانية وما ارتبط بها من دعم إيرانى لسوريا نتيجة موقف هذه الأخيرة المؤيد لطهران فى حربه، وعلى المستوى الخارجى كان انهيار الاتحاد السوفيتى مؤشراً هاماً على تراجع مساعدة الاتحاد السوفيتى لسوريا، لذا كانت الأزمة الاقتصادية التى حدثت فى بداية الثمانينات انعكاساً لهذه التطورات والتى أوصلت الاقتصاد السورى إلى أزمات حرجة أحياناً وحادة أحياناً أخرى(٢١).

وهكذا وإزاء هذه التطورات لم يكن أمام السياسى السورى إلا الاستجابة لمطالب هذه الفئة لأن هناك حاجة إلى الموارد الخاصة لاستمرار الحكومة والوضع الاقتصادى عموماً، فكان إصدار القانون رقم ١٠ لعام ١٩٩١ بمثابة العمود الفقرى لسياسة الانفتاح الاقتصادى حيث يمكن للمستثمرين - شرط الموافقة المبدئية لمجلس الاستثمار - من استيراد الأجهزة والمعدات مع الإعفاء الجمركى وفتح حساب بالعملة الأجنبية فى البنوك السورية بدون أن يخضع ذلك للسعر المحدد من قبل الدولة، وبإمكانية إخراج رأس المال المستورد بعد خمس سنوات من بدء المشروع المعنى وإخراج الأرباح فور تحققها؛ لذا فإنه من الممكن فهم ظاهرة وجود عدد كبير نسبياً من رجال الأعمال فى البرلمان المنتخب فى عام ١٩٩٠ كمكافأة للقطاع الخاص على التغلب على هذه الأزمة الاقتصادية، أى أن الذين تمكنوا من توفير احتياجات مهمة للاقتصاد حصلوا على الاعتراف بهم كمساهمين فى العملية السياسية، وهكذا فإن تطورات مابعد عام ١٩٨٦ تبين تأثير التغير الاقتصادى على البنية الاجتماعية لمجلس الشعب.

٤- البنية النوعية:

والمقصود هنا ببنية المجلس النوعية عدد مقاعد النساء إلى جملة مقاعد مجلس الشعب وذلك من أجل رؤية مدى تصاعد أو تراجع حجم هؤلاء فى الحياة السياسية فى سوريا، وفى هذه الجزئية سوف نقوم بعمل إحصاء لعدد السيدات عضوات مجلس الشعب السورى فى فترات ٨٢، ٨٦، ٩٠، ١٩٩٤.

جدول (٤) يوضح تطور عدد النساء داخل مجلس الشعب

المجلس	العدد	النسبة من إجمالي مقاعد المجلس
مجلس ١٩٨٤	١٢	٦ر١
مجلس ١٩٨٦	١٨	٩ر٢
مجلس ١٩٩٠	٢٢	٨ر٨
مجلس ١٩٩٤	٢٤	٩ر٦

* أرقام الجدول مستفاه من جريدة الحياة وتقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان عن عام ١٩٩٤.

يلاحظ فى الجدول السابق مدى التصاعد فى عدد النساء داخل مجلس الشعب بداية من مجلس ١٩٨٢، حتى مجلس عام ١٩٩٤، ورغم زيادة عدد مقاعد مجلس الشعب بداية من عام ١٩٩٠ من ١٩٥ مقعدا إلى ٢٥٠ إلا أن هذه الزيادة لم تؤثر بالإيجاب على وضعية المرأة داخل مجلس الشعب بل على العكس فقد تراجعت نسبتها من ٢ر٩٪ فى مجلس ١٩٨٦ إلى ٨ر٨٪ فى مجلس ٩٠، ويبدو أن ذلك يرجع إلى كون الزيادة التى حدثت فى العدد الإجمالى لمقاعد مجلس الشعب السورى لم تكن موجهة إلى النساء بقدر توجهها إلى طبقة رجال الأعمال كما سبق وأشرنا إلى ذلك من قبل، إلا أنه وفى مجلس عام ١٩٩٤ كان هناك تدارك لهذا التراجع حيث زاد عدد مقاعد السيدات من ٢٢ إلى ٢٤ بنسبة ٦ر٩ من مقاعد المجلس وذلك من أجل أن يعيد التوازن مرة أخرى للمنحنى الصاعد لدور المرأة فى مجلس الشعب السورى.

وهكذا وبعد التحليل المحدود للبنية السياسية والتعليمية والاجتماعية والنوعية لأعضاء مجلس الشعب السورى فإننا نشير إلى أن محدودية هذا التحليل كانت نابعة من ندرة المعلومات المتاحة فى هذا الصدد إلا أن ذلك التحليل لايمنع من تكوين رؤية عامة عن تكوين مجلس الشعب السورى والفئات والشرائح التى يتكون منها مما قد يعطى صورة عن درجة فاعلية أو عدم فعالية المجلس تجاه قضايا وأنشطة.

نشــاط المجلـس

تقاس مدى فاعلية أى مؤسسة تشريعية من خلال: دورها فى الرقابة على الحكومة، وتشريع القوانين، ومن خلال هذين الدورين من الممكن تكوين رؤية عن مدى الفاعلية التى تتمتع بها المؤسسة التشريعية فى أى دولة من الدول، وفى سوريا تكاد تكون المعلومات المتعلقة بهذا الموضوع من الصعوبة بما يسمح بالوصول إلى معلومات دقيقة عن هذا الموضوع، ولكن الباحث اختار أن يستعين بمؤشرين قد يكونا مقياساً لمدى الفاعلية التى يتمتع بها مجلس الشعب السورى: الأول يتعلق بالدور التشريعى لرئيس الجمهورية مقارنة بمجلس الشعب، أما المؤشر الثامن فيتعلق بفاعلية نشاط المجلس فى مناقشة قضايا معينة.

١- الدور التشريعى لرئيس الجمهورية:

وهنا سوف نقوم بإحصاء عدد المراسيم والقوانين التى أصدرها الرئيس حافظ الأسد فى الفترة من عام ١٩٧١ : ١٩٧٧، وذلك فى فترات غياب المجلس أو ما بين ولايتى مجلسين أوخارج دورات انعقاد المجلس أو حتى أثناء انعقاد المجلس إذا استدعت الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية أو بمقتضيات الأمن القومى (المادة ٩٨ ، ٩٩ من الدستور السورى).

والجدول التالى يوضح عدد كل من القوانين والمراسيم التشريعية الصادرة من رئيس الجمهورية منذ عام ١٩٧١ : ١٩٧٧.

جدول (٥) يوضح عدد المراسيم والقوانين التى أصدرها رئيس الجمهورية السورى فى الفترة من عام ١٩٧١ : ١٩٧٧

السنة	القوانين	المراسيم
١٩٧١	٤٦	٩١
١٩٧٢	٥٣	٨٧
١٩٧٣	٢٦	٧٦
١٩٧٤	٦١	١١٨
١٩٧٥	٤٢	٨٧
١٩٧٦	٤٥	١٢
١٩٧٧	٦١	٢
المجموع	٣٣٤	٧٧٣

* أرقام الجدول مستقاه من د. كمال غالى م.س.ذ ص٥٧٣.

من الجدول السابق يتضح لنا الدور الكبير الذى يضطلع به رئيس الجمهورية فى إصدار القوانين والمراسيم التى من المفروض أنها شأن خاص من شئون المؤسسة التشريعية فى أى دولة، وما دور الرئيس إلا استثناء فى هذا الصدد، ورغم أن الدستور السورى قد نص على عرض هذه التشريعات على المجلس فى أول جلسة ويحث لمجلس الشعب إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثى أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لايقل عن أكثرية أعضائه المطلقة، ولايكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعى، وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها اعتبرت مقره حكماً ولاحاجة لإجراء التصويت عليها[٢٣]، ولكن وعلى الرغم من ذلك فإن كون رئيس الجمهورية هو فى الوقت ذاته مصدر التجنيد السياسى الأول بإعتباره الأمين العام لحزب البعث العربى الاشتراكى، وأنه هو الحزب القائد فى المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية (كما ينص الدستور) فإنه من غير المتصور أن يلغى المجلس تشريعاً أصدره رئيس الجمهورية.

وإذا أردنا توضيح الصورة أكثر لرؤية مدى قوة سلطته التشريعية التى يتمتع بها رئيس الجمهورية فإنه يكفى أن مجلس الشعب السورى فى الفترة من عام ١٩٩٠ : ١٩٩٤ لم يقر سوى ٢٥١ قانونا ١١٤ مرسوما(٢٤) فى حين كان نصيب رئيس الجمهورية فى إصدار القوانين كما يوضح جدول (٥) ٣٣٤ قانونا ومن المراسيم ٧٧٣ مرسوما، وإذا وضعنا فى اعتبارنا الفترة التى توقف مجلس الشعب فيها عن العمل وهى الفترة من عام ١٩٦٣ : ١٩٧٣ وأعدنا إحصاء عدد القوانين فى فترات وجود المجلس وهى الفترة من عام ١٩٧٣ : ١٩٧٧ سنجد أن الرئيس قد أصدر ٢٣٥ قانونا، ٢٩٥ مرسوما وهو عدد كبير أيضاً بالمقارنة بما ذكرناه آنفاً عن عدد القوانين والمراسيم التى أقرها مجلس الشعب فى الفترة من عام ١٩٩٠ : ١٩٩٤.

وهكذا ومن خلال هذا المؤشر يتضح لنا حجم الدور المحدود الذى يقوم به مجلس الشعب السورى فى عملية إقرار القوانين والمراسيم بالمقارنة بالدور التشريعى لرئيس الدولة الذى من المفروض أن يكون محكوماً ومقيداً لوجود المؤسسة المختصة بهذا الأمر.

٢- مدى الفاعلية

هذا المؤشر أيضاً هو لقياس مدى الفاعلية التى يتمتع بها مجلس الشعب السورى فى دوره الرقابى على السلطة التنفيذية وهو الدور الذى يعتبر محور عمل أى مؤسسة تشريعية، وقد قمنا باختيار عشوائى لتقريرين من صحيفتى الثورة وتشرين السوريتين عن جلستين لمجلس الشعب السورى يومى ١٨ فبراير ، ٢٥ فبراير ١٩٩٦، وفيما يلى عرض توضيحى لنشاط المجلس فى الجلستين.

- الجلسة الأولى (١٧ فبراير ١٩٩٦ صحيفة الثورة):

بدأت الجلسة فى الساعة الثانية عشرة واستغرقت حوالى ثلاث ساعات فى البداية تليت أسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين والمجازين، ثم تليت الشكاوى والعرائض الواردة إلى المجلس وتم إحالتها إلى لجنة الشكاوى والعرائض لدراستها، وبعد ذلك تليت المراسم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية والمحالة إلى المجلس وقد أحيلت هذه المراسيم إلى اللجان المختصة لدراستها، ويفترض الباحث أن هذه الأمور جميعاً قد استغرقت ساعة من زمن الجلسة وباقى ما حدث يوضحه الجدول التالى:

جدول (٦)

مسلسل	نوعية الموضوع	العدد
١	تلاوة الأسئلة الخطية للسادة أعضاء المجلس	١٢ سؤالا
٢	سماع أجوبة الحكومة علي الأسئلة الخطية	١٠ إجابات
٣	قيام الأعضاء بتوجيه أسئلة شفهية إلي الحكومة	٨ أسئلة
٤	قيام الحكومة بالإجابة علي الأسئلة الشفهية	٤ إجابات
	المجمـــــــوع	٣٤ موضوعا

أراد الباحث أن يقوم بإحصاء هذه المواضيع لكى يوضح مدى الوقت الذى استغرقه كل موضوع فى الجلسة الأمر الذى قد يعكس مدى الجدية التى تم بها تناول مثل هذا الموضوع، وبافتراض أن الجزء الذى أشرنا إليه فى الجلسة قد استغرق حوالى الساعة، فإن الجزء الثانى - الذى يوضحه الجدول - يستغرق ساعتين، وبقسمة هذا الزمن المخصص لمناقشة الموضوعات وهى ٣٤ موضوعا (١٢٠ق/٣٤ = ٦ر٣) ويتضح لنا من ذلك أن الموضوع قد استغرقت مدة مناقشته حوالى الثلاث دقائق ونصف وهو وقت غير كاف بالمرة من أجل مناقشة جادة لمواضيع حيوية تم تناولها فى هذه الجلسة مثل الإجراءات المتخذه لتشجيع السياحة ومعالجة ضعف التيار الكهربائى المنخفض، وعن الإجراءات المتخذه حول مشاريع السدود التى تقيمها السلطات التركية على نهر الفرات (وهو موضوع ذو خطورة كبيرة على مستقبل العلاقات التركية - السورية).

- الجلسة الثانية:

بدأت الجلسة الساعة السادسة مساء وانتهت حوالى الساعة التاسعة وقد شملت الآتى:

تلاوة أسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين والمجازين، ثم ألقى رئيس المجلس كلمة بمناسبة ذكرى قيام الوحدة بين مصر وسوريا والجدول التالى يوضح باقى عمل هذه الجلسة.

جدول (٧)

مسلسل	الموضـــــوع	العدد
١	تلاوة أسئلة السادة الأعضاء الخطية	١١ سؤالا
٢	أجوبة وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية	١١ إجابة
٣	أسئلة السادة الأعضاء الشفهية	١٠ أسئلة
٤	إجابات وزير الاقتصاد على بعض الأسئلة	٣ إجابات
	المجمـــــوع	٣٥ موضوعا

وبتطبيق ما قمنا به فى الجلسة الأولى على هذه الجلسة فإن الوقت الذى خصص لمناقشة كل موضوع استغرق حوالى ثلاث دقائق وهو أيضا وقت لايكفى لمناقشة مواضيع هامة مثل كيفية تحسين أوضاع المعلمين وأهمية إنشاء مصارف للتسليف الشعبى والتعاون الزراعى وحول خطة وزارة الاقتصاد لتوجيه المستثمرين على القانون رقم ١٠ لدخول مجالات الإنتاج الفعلى.

وهكذا ورغم محدودية هذين المؤشرين فى قياس نشاط مجلس الشعب السورى إلا أنهما يعطيان صورة مصغرة لمدى فاعلية نشاط المجلس فى الحياه السياسية فى سوريا، سواء من خلال مقارنة هذا الدور بدور رئيس الجمهورية التشريعى أو من خلال قياس الزمن الذى قد يستغرقه موضوع تتم مناقشته داخل المجلس الأمر الذى قد يوضح لنا الدور القليل الفاعلية الذى يقوم به مجلس الشعب فى النظام السياسى السورى.

الخاتمة

بالإضافة إلى بعض الملاحظات التفصيلية التى تمت الإشارة إليها فى غضون هذا البحث فإنه من الممكن طرح عدد آخر من الملاحظات العامة على دور المؤسسة التشريعية فى سوريا فى عهد الرئيس الأسد أهمها:-

١- رغم أن الدستور السورى يحمل بعض سمات النظام البرلمانى إلا أنه وفى التطبيق العملى فإن رئيس الجمهورية له دور كبير يضطلع به قد يصل أحياناً إلى القيام بدور تشريعى موازٍ إن لم يكن سابق لدور مجلس الشعب.

٢- كما وضح لنا فى الفصل الأول من هذا البحث من سمات تجعل من النظام السورى ذو خصوصية فإن مجلس الشعب هناك لم يكن فى انقطاع عن هذه السمات فكان معدل تغييره بطيئاً محاكياً بذلك بطء حراك النخبة السورية، ورغم ما حدث فى السنوات الأخيرة من تغيرات وتطورات نالت من عدد المقاعد والوجوه الجديدة فإن الأمر لم يخرج عن كونه تغير محدود لم يمس السياسات العامة فى شيء فهذا التغير لم يزد عن كونه إستجابة محدودة لتطورات حدثت بالبيئة الداخلية والإقليمية والدولية لسوريا. بالإضافة إلى أن هذه التغيرات فى استهدافها لفئة اجتماعية محددة (فئة رجال الأعمال) لم تكن لتلعب أى دور فاعل داخل الحياة السياسية السورية إلا بعد تصديق النظام السياسى على نشاطها الذى عادة مايكون امتداداً لدور النظام.

٣- كما سبق وأشرنا فإن معدل استمرارية مجلس الشعب السورى فى إطاره البنيوى فإن معدل استمراريته أيضا تاريخياً كانت ملحوظة إلى حد كبير (أى معدل استقراره) فلم يسبق فى عهد الرئيس حافظ الأسد أن تم حل مجلس الشعب فى فترة من الفترات مما يبرز حجم التناسق والاتفاق بين السلطات الثلاث فى سوريا من تشريعية وتنفيذية وقضائية.

وأخيراً فإنه إذا كان لمجلس الشعب السورى دور مستقبلى فإن هذا مرتبط إلى حد كبير بالتطورات الداخلية المتعلقة بدور حزب البعث والنخبة الحاكمة حالياً فى سوريا، بالإضافة إلى التطورات الإقليمية المتعلقة بعملية السلام وما قد يترتب عليها من دور سورى مختلف بالإيجاب أم بالسلب عن دورها الآن فى المنطقة وهو مايفرض على دور جميع المؤسسات فى سوريا بما فيها المؤسسة التشريعية - التغير والتطور بما يتناسب مع حجم التغيرات والتطورات على الساحتين الإقليمية والدولية.

هوامش الدراسة

(١) د. نيقولاس فان دام: الصراع على السلطة فى سوريا (القاهرة: مكتبة مدبولى ١٩٩٥) ص ١٨٠ .

(٢) د. سعد الدين إبراهيم، الملل والنحل والأعراق (القاهرة – مركز إبن خلدون للدراسات الإنمائية، ١٩٩٤)

(٣) د. نيفولاوس فان دام: م.س.ذ.، ص ١٨١ .

(٤) علاء السيد، أعمال المؤتمر الثالث لشباب الباحثين، النخبة السياسية فى العالم العربى – النخبة السياسية فى سوريا (القاهرة – مركز البحوث والدراسات السياسية ١٩٩٦) ص ١٠ .

(٥) د. نيفولاوس فان دام. م.س.ذ. ص ١٨٢ .

(٦) د. نيفولاوس فان دام. م.س.ذ ص ١٧٥ .

(٧) علاء السيد م.س.ذ. ص ٧ .

(٨) د. كمال الغالى، مبادئ القانون الدستورى والنظم السياسية (دمشق مديرية الكتب والمطبوعات بجامعة حلب) ١٩٩٠ ص ٢٧٠:٢٧٤ .

(٩) جورج بيرة: المجتمع المدنى والتحول الديمقراطى فى سوريا (القاهرة، مركز إبن خلدون ١٩٩٥) ص ٤٥ .

(١٠) د. كمال غالى: مبادئ القانون الدستورى والنظم السياسية (دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات بجامعة حلب) ١٩٩٠، ص ٣٥٧ .

(١٢) د. كمال غالى: م.س.ذ. ص ٣٧٨:٣٨٠ .

(١٣) د. كمال غالى م.س.ذ. ص ٥٦٥ : ٥٧٠ .

(١٤) علاء السيد م.س.ذ، ص ٢١ .

(١٥) قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية فى الدول العربية ذات النظام الجمهورى (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت – لبنان) ١٩٩٤، ص ٣٣٥ .

(١٦) جورج بيره، م.س.ذ. ص ٩٥ : ٩٧ .

(١٧) علاء السيد م.س.ذ ص ١٥ .

(١٨) جورج بيره م.س.ذ ص ٩٨ : ٩٩

(١٩) جورج بيره م.س.ذ ص ١٠١ : ١٠٣.

(٢٠) مجلة الصاد بتاريخ ٩/٩/١٩٩٤.

(٢١) Saad El Din Ibranhim, Syria's Assad on a Sadaat Course (Cairo, an Essay 1996. p. 3.

(٢٢) جورج بيره م.س.ذ. ص ٥٣.

(٢٣) د. كمال غالى م.س.ذ ص ٥٦٨.

(٢٤) جريدة الحياة فى ١٩ فبراير ١٩٩٥.

(٢)

المؤسسة التشريعية فى لبنان

عمار علي حسن

«عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولايجوز أن ترتبط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه»

المادة (٢٧) من الدستور اللبنانى

«اللبنانيون تناقضات متجانسة عندما يعتمدون العقل وتناقضات متفجرة عندما تغلب عليهم الغريزة»

هذه حصيلة مراجعة عامر الشريف لثلاث وعشرين مقالة لمفكرين لبنانيين بارزين عن وضع بلدهم الثقافى.

فى لبنان كما فى كل بلد عربى حديث مفعم بالألم عن الديمقراطية العرجاء، وصياح المعارضة الذى يتحطم على أعتاب الحكومات المتعنتة، وبكاء الناس على القانون الذى وضع لتقليم أظافر صغار القوم بينما يعيث الكبار في البلاد فسادا.

وعلى الرغم من هذه التوجعات التى تأتى على ألسنة الجماهير المغلوبة على أمرها أو المثقفين الذين يسعون لبناء وطن حر وديمقراطية سليمة أو الطوائف المغبونة إلا أن لبنان يظل هو البلد العربى الوحيد الذى ترسخت فيه فكرة «تداول الرئاسة». ومع أن هذا التداول محكوم بالصيغة التوافقية التى وزعت المناصب على الطوائف إلا أن الشكل الذى يتم به انتخاب الرئيس من بين «الموارنة» جعل لبنان فى موقف «المحسود» من قبل كل الجماهير العربية التى ترزح تحت نير حكام لاتبدلهم سوى القبور.

وفضلا عن ذلك فإن النخبة البرلمانية اللبنانية استطاعت أن تجدد بعض دمائها بوجوه شابة جديدة لتهرب من العيب الذى وصمت به بعض النخب العربية التى ارتضت أن تكون «نخبة مومياوات» فأغلقت الطريق أمام الشباب وفتحت الأبواب للطاعنين فى السن على مصاريعها تحت دعاوى الخبرة.

ومجلس النواب اللبنانى هو المعمل الأول الذى تختبر فيه «الديمقراطية اللبنانية» وهو حجر الزاوية فى الحياة السياسية اللبنانية بوجه عام، فالمجلس هو المؤسسة التى يتم اختيار الوزارة من بين أعضائها وهو الذى يختار رئيس الدولة من بين الموارنة وكذلك رئيس الوزراء من بين المسلمين السنة بالتعاون مع رئيس الجمهورية ولذا فهو يسمى بين اللبنانيين بـ (صانع الملوك).

ودراسة المؤسسة التشريعية اللبنانية تبدو فى الوقت الراهن هامة للغاية نظراً لاعتبارين **أوله**: يرتبط بالجدل الدائر فى لبنان حاليا حول النظام الذى يجب أن تكون عليه الانتخابات القادمة فى البلاد والمناقشات اللبنانية المسهبة حول الصيغة التى يأملونها فى مجلسهم القادم باعتباره اللحمة التى تتضافر حولها كل القوى اللبنانية بمختلف طوائفها وأحزابها وزعمائها **وثانيه**: يرتكز على سؤال رئيسى مفاده إذا كان النظام السياسى فى لبنان هو النظام الوحيد فى العالم العربى الذى يشهد انتخابات رئاسية (وذلك إذا تم استبعاد التجربتين الأخيرتين للنظامين الجزائرى والسودانى على اعتبار أنهما لم تنضجا بعد) وهو النظام الوحيد الذى يتم فيه تداول السلطة وتبدل وجوه الرؤساء وهم على قيد الحياة.. فهل هذه التجربة الديمقراطية اللبنانية متجذرة فى جسد هذا النظام أم أنها وليدة ظروف وملابسات لبنانية تتمحور حول «الطائفية»؟.

وعلى هذا الأساس تسعى الدراسة إلى الإجابة على عدة تساؤلات يمكن سردها على النحو التالى:

١- كيف سار المجلس النيابى فى لبنان منذ لحظة ولادته حتى الوقت الراهن؟ هل كانت هذه المسيرة تنطلق بلا عراقيل أم كانت هناك عقبات تعترضها؟ هل تعرض المجلس للحل على يد رئيس الدولة؟ وما هى الدوافع التى كانت وراء هذا؟ وما هو الدور الأساسى الذى لعبه المجلس فى الحياة السياسية اللبنانية؟.

٢- ماهو الشكل التنظيمى الذى يتخذه المجلس؟ وكيف يدار العمل داخله؟.

٣- ماهى طبيعة النخبة البرلمانية اللبنانية من حيث الانتماءات الطائفية والحزبية والمناطقية أو الجغرافية ومن حيث الخلفيات المهنية والتعليمية ومن حيث النوع وشكل العضوية؟

٤- ماهى اختصاصات مجلس النواب اللبنانى وماهى الآليات التى تمكنه من أداء دوره الرقابى؟

٥- ماهى حدود قوة ونفوذ المجلس فى مواجهة السلطة التنفيذية؟ أى ماهى حدود الصلاحيات التى يملكها المجلس من ناحية سلطاته التشريعية والرقابية؟ هل هى قوة مطلقة؟ أم أنها قوة نسبية تجابهها قوى أخرى تكبح جماحها؟..

ومن هذا المنطلق تنقسم الدراسة إلى خمسة أقسام على النحو التالى:

أولاً: مسيرة مجلس النواب: وتتناول قصة حياة مجلس النواب والظروف التى عاشها طيلة أيامه منذ عام ١٩٢٠ وحتى الوقت الراهن وكيفية تغلبه على العقبات التى جابهته وشكل عضويته وحجم قوته وكيف كان ذلك يتغير عبر الزمن.

ثانيا: تكوين المجلس: وتتناول هذه النقطة الشكل التنظيمى العام للمجلس من حيث رئاسته واللجان المنبثقة عنه.

ثالثا: النخبة البرلمانية: ويتناول هذا الجزء تحليل نخبة مجلس النواب من حيث الطائفة والانتماء العائلى والحزبى والخلفية المهنية الأساسية والثانوية والمستوى التعليمى والخلفية العمرية والانتماء الجغرافى ومعدل دوران النخبة؟.

رابعا: اختصاصات المجلس ودوره الرقابى: ويتناول هذا الجزء اختصاصات المجلس التشريعية والمالية والقضائية وآليات دوره الرقابى وهى (السؤال - الاستجواب - التحقيق البرلمانى - المسئولية الوزارية).

خامسا: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: ويتناول هذا الجزء المقارنة بين الصلاحيات المتاحة للمجلس فى مواجهة الحكومة ورئيس الدولة والصلاحيات المتاحة لرئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء فى مواجهة المجلس.

أولا: مسيرة مجلس النواب اللبنانى

عاش مجلس النواب فى لبنان حياة مليئة بالرغبة فى التغيير والتبديل حيث المحاولات التى لاتنتهى لإرضاء الفرقاء من الطوائف الذين لايروق لأى منهم أن يتفوق أحدهم على الآخر، ومنذ الاستقلال عام ١٩٤٣ وحتى الآن شهدت لبنان عشرة مجالس نيابية استكمل سبعة منها مددهم القانونية وهى أربع سنوات ولم يستكمل اثنان هذه المدة فيما استمر أحدها عشرين عاما كاملة وهو المجلس الذى تشكل عام ١٩٧٢ فقبل أن تنتهى مدته بعام واحد اندلعت الحرب الأهلية اللبنانية لتتعطل الحياة التشريعية فى البلاد ويغيب الموت عددا كبيرا من أعضاء المجلس وصل إلى أربعين عضواً ثم يعود هذا المجلس المنكوب إلى الحياة السياسية من جديد بعد اتفاق الطائف وتملأ الحكومة المقاعد الشاغرة

وتعد قانونا للانتخابات يصدر فى ١٩٩١/٥/٢٣م وتجرى الانتخابات فى عام ١٩٩٢م ويتشكل المجلس النيابى بعد طول غياب.

ونعود إلى لحظة البداية ألا وهى إعلان دولة لبنان الكبير، فآنذاك تشكلت فى سبتمبر ١٩٢٠ لجنة إدارية من ١٥ عضوا ثم أصبح عددها ١٧ عضواً (٧ مسلمين و١٠ مسيحيين) معينين من قبل المفوض السامى الفرنسى، وفى ٨ مارس عام ١٩٢٢ صدر قرار بإنشاء مجلس تمثيلى منتخب بالاقتراع المباشر وبعد ذلك بيومين فقط صدر قرار آخر للمفوض السامى بخصوص تنظيم انتخابات وعلى أثرها تم إنشاء مجلس تمثيلى مكون من ثلاثين عضوا (١٦ مسيحيا و١٤ مسلما) منتخبين لمدة أربع سنوات على درجتين (انتخاب للمندوبين ثم للنواب)، وظل معمولا بهذا النظام حتى عام ١٩٣٤ الذى شهد إلغاء نظام الدرجتين.(١)

ومع دستور ١٩٢٦/٥/٢٣م أصبح للبنان برلمان مؤلف من مجلسين (النواب ٣٠ عضواً والشيوخ ١٥ عضواً) إلا أن هذا النظام لم يستمر طويلا إذ تم تعديل الدستور فى ١٩٢٧/١٠/١٧ فألغى مجلس الشيوخ وأضيف أعضاؤه إلى مجلس النواب ولأن الشيوخ كانوا معينين من قبل رئيس الجمهورية وكان عددهم يساوى نصف عدد أعضاء مجلس النواب كما سبقت الإشارة، فأضحى مجلس النواب بعد ذلك ثلثه من المعينين.

وفى ١٩٣٤/١/٢٠ صدر قرار عن المفوض السامى خفض عدد النواب من ٤٥ إلى ٢٥ عضوا فقط (١٨ منتخبين بصورة مباشرة و٧ معينين)، وبعد أن أعيد العمل بالدستور فى ١٩٣٧/١/١٤ والذى قد تم تعليقه عام ١٩٣٢ كان عدد النواب ٦٣ عضوا منهم ٤٢ منتخبا و٢١ معينا، وفى سبتمبر ١٩٣٩ تم حل المجلس وعلق الدستور مرة أخرى لمدة ثلاث سنوات ونصف ليعود العمل به فى ١٩٤٣/٣/١٨ ويتم إلغاء مبدأ التعيين فى المجلس وتعتمد صيغة (٥ إلى ٦) من أعضاء المجلس بين المسلمين والمسيحيين على التوالى، واستمر هذا الوضع فى صالح المسيحيين حتى اتفاق الطائف ١٩٨٩ الذى جعل نصيب الجانبين متساوياً.(٢)

وفى عام الاستقلال انتخب ٥٥ عضوا للمجلس على أساس المحافظة كدائرة انتخابية وذلك من خلال دورتين على أن يفوز النائب بالأكثرية المطلقة فى الدورة الأولى والأغلبية النسبية فى الدورة الثانية، واستكمل هذا المجلس مدته القانونية وجرت انتخابات

لاختيار مجلس جديد عام ١٩٤٧م وفى عهد هذا المجلس صدر أول قانون انتخابى فى عهد الاستقلال وذلك يوم ١٠/٨/١٩٥٠م ليرفع عدد النواب إلى ٧٧ نائبا، واستكمل هذا المجلس مدته القانونية أيضا وجرت انتخابات عام ١٩٥١م على أساس المحافظة كدائرة انتخابية عدا جبل لبنان وشمال لبنان اللذين قسما إلى دائرتين، وفى ٤/١١/١٩٥٢ صدر مرسوم خفض عدد النواب إلى ٤٤ عضوا وتخلى عن نظام المحافظة كدائرة انتخابية وقسم لبنان إلى ٣٣ دائرة، وفى مطلع عهد الرئيس فؤاد شهاب صدر قانون انتخابى جديد فى ٢٦/٤/١٩٦٠م قسم البلاد إلى ٢٦ دائرة ورفع عدد النواب إلى ٩٩ عضوا، وظل هذا النظام معمولا به فى دورات ١٩٦٠ و١٩٦٤ و١٩٦٨ و١٩٧٢ ثم انفجرت لبنان فى حرب أهلية ضروس عام ١٩٧٥ لتتعطل الانتخابات ويتوقف المجلس إلى أن تضع الحرب أوزارها ويتفاهم الفرقاء المتناحرون فى الطائف بالسعودية عام ١٩٨٩ لتعود الحياة النيابية للبنان ويرتفع عدد النواب من ٩٩ إلى ١٠٨ أعضاء نصفهم للمسلمين والنصف الآخر للمسيحيين ثم ارتفع العدد بعد ذلك إلى ١٢٨ عضوا تقاسمهما الجانبان.

وقد عززت وثيقة الطائف من دور مجلس النواب وصلاحياته وأقرت مبدأ المناصفة بين الطوائف الاسلامية والمسيحية ووضعت آلية لتجاوز النظام الطائفى من خلال هيئة وطنية تخطط على المدى الطويل لهذا الهدف، واستحدثت مجلسا للشيوخ يضمن التمثيل الطائفى فى القضايا المصيرية كاتجاه مكمل لإلغاء طائفية التمثيل فى المجلس النيابى.(٣)

والجدول التالى يلخص تطور مجلس النواب اللبنانى منذ عام ١٩٢٢م حتى الآن:

المجلس	العام	عدد الأعضاء	طريقة اختيارهم
المجلس التمثيلى	١٩٢٢	٣٠	الانتخاب
البرلمان	١٩٢٧	٤٥	٣٠ نائبا منتخبا و١٥ عضوا لمجلس الشيوخ معينون
مجلس النواب	١٩٢٩	٤٥	ثلثهم معينون
مجلس النواب	١٩٣٤	٢٥	منتخبون ومعينون
مجلس النواب	١٩٣٧	٦٣	جميعهم منتخبون
مجلس النواب	١٩٤٣	٥٥	جميعهم منتخبون
مجلس النواب	١٩٤٧	٥٥	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٥١	٧٧	الانتخاب

المجلس	العام	عدد الأعضاء	طريقة اختيارهم
مجلس النواب	١٩٥٣	٤٤	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٥٧	٦٦	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٦٠	٩٩	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٦٤	٩٩	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٦٨	٩٩	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٧٢	٩٩	الانتخاب
مجلس النواب	١٩٩٢	١٢٨	الانتخاب

المصدر: تم تكوين هذا الجدول من خلال ماكتب عن تاريخ مجلس النواب اللبنانى فى مصادر عديدة.

جدول (١)

وهناك عدة ملاحظات على هذه المسيرة التى قطعها مجلس النواب اللبنانى يمكن سردها فيما يلى:

أ- لعب المجلس منذ الاستقلال وحتى الآن دور الحارس الأمين للحكم المدنى فى لبنان، فعلى الرغم من الأزمات المتكررة التى تعرض لها النظام السياسى اللبنانى والنكبات المفجعة التى حلت به وعلى رأسها الحرب الأهلية الطاحنة التى استمرت ١٤ عاما واجتياح اسرائيل للأراضى اللبنانية إلا أن العسكر لم يستأثروا بالحكم مثلما حدث فى العديد من بلدان العالم الثالث عامة والبلاد العربية بوجه خاص حيث انتهزوا فرصة اضطراب الحياة السياسية وقاموا بانقلابات وصلوا على أثرها إلى السلطة ولم يتركوها. فأى فريق عسكرى تابع لطائفة معينة لم يكن يستطيع أن يقود حركة عسكرية ضد السلطة المدنية القائمة، فالطوائف الأخرى لن ترضى بهذا وستتصدى له وهذا عامل بديهى، إلا أن العامل الأساسى الذى حال دون ذلك هو وجود مجلس النواب كمتنفس سلمى لطاقات الطوائف المتوثبة، وهذا لم يسمح لقائد الجيش اللواء فؤاد شهاب الذى وصل إلى رئاسة لبنان إثر ثورة ١٩٥٨ الشعبية بأن يستمر فى السلطة أكثر من الست سنوات المحددة للرئيس، فالمجلس خليط من كل الألوان المذهبية والطائفية ونسبة تمثيل كل منها محددة بدقة ولأنه جوهر الواقع السياسى فى لبنان فإن أشد اللحظات قتامة فى تاريخ البلاد وهى الحرب الأهلية لم تتجاوزه، بل إنه بعد أن خفت صوت الانفجارات فى لبنان وتنادى الخصوم إلى الطائف كان المجلس النيابى هو العمود الفقرى الذى التف حوله الجميع كى

يخرجوا من محنتهم واعتبروا أن التغيير فى النسب التى تحصل عليها الطوائف داخله بما يؤدى لتساوى كفة المسلمين مع المسيحيين هو أمر كاف إلى حد ما كى تتوقف الحرب.

ب- كان طريق الوصول إلى المجلس به قدر غير قليل من المنافسة، فقبل الاستقلال جرت فى لبنان ثلاثة انتخابات تحت الوصاية الفرنسية فيما جرت ثمانية انتخابات منذ الاستقلال وحتى اندلاع الحرب الأهلية عام ١٩٧٥ شهدت مستوى متقدما من الحرية والتنافس مقارنة بالانتخابات التى تجرى فى دول العالم الثالث، وتراوحت نسبة المشاركة الشعبية فيها بين ٥٠٪ : ٦٠٪ من مجموع الناخبين وكان عدد الأحزاب المتنافسة فى هذه الانتخابات كبيرا فيما كانت لوائح المرشحين المستقلين مكدسة بالمتنافسين حول مقاعد مجلس النواب.

جـ- على الرغم من ديمقراطية النظام السياسى اللبنانى ومدنيته وانفتاحه مقارنة بالبلدان العربية الأخرى إلا أن المرأة ظلت غائبة أو ذات وجود ضئيل بين صفوف المجلس النيابى بل إن الطريق إلى المجلس انتخابا وترشيحا كان مليئا بالأشواك التى عاقت تقدم المرأة اللبنانية، فلم تعط المرأة حق الاقتراع عندما صدر المرسوم الخاص بالمجلس عام ١٩٤٣ رغم عدم نصه بشكل صريح على ذلك، وفى ١٩٥٣/٢/١٨ صدر مرسوم جعل من الاقتراع واجبا إلزاميا على المواطنين وفرض غرامة مالية على المتخلفين إلا أنه استثنى النساء من هذا، وفى عام ١٩٥٧ حدث تطور هام بالنسبة للمرأة حيث ألغى شرط حصول المرأة على شهادة حتى يحق لها الاقتراع، ومع هذا فإن نصيب المرأة اللبنانية من المجلس النيابى ضعيف للغاية مقارنة بالحجم الديمجرافى للنساء فى المجتمع اللبنانى، فمجلس عام ١٩٩٢ لم يكن به سوى ثلاث نساء بنسبة ٢,٣٤٪ من قوتة الاجمالية، اثنتان منهن اتكأتا على الرصيد السياسى لذويهم وهما بهية الحريرى شقيقة رئيس الوزراء رفيق الحريرى ونائلة رينيه معوض أرملة الرئيس اللبنانى السابق والثالثة هى مها الخورى التى تنتمى إلى إحدى العائلات السياسية العريقة فى البلاد.

ثانيا: تكوين المجلس

تركت المادة (٢٤) من الدستور اللبنانى لقانون الانتخاب حرية تحديد العدد الذى يتألف منه مجلس النواب وكيفية انتخاب أعضائه والشروط التى يجب توافرها فى المرشح.[٤] وتبين هذه المادة بوضوح مسألة توزيع المقاعد النيابية وتحديدها فى:

أ- بالتساوى بين المسيحيين والمسلمين.

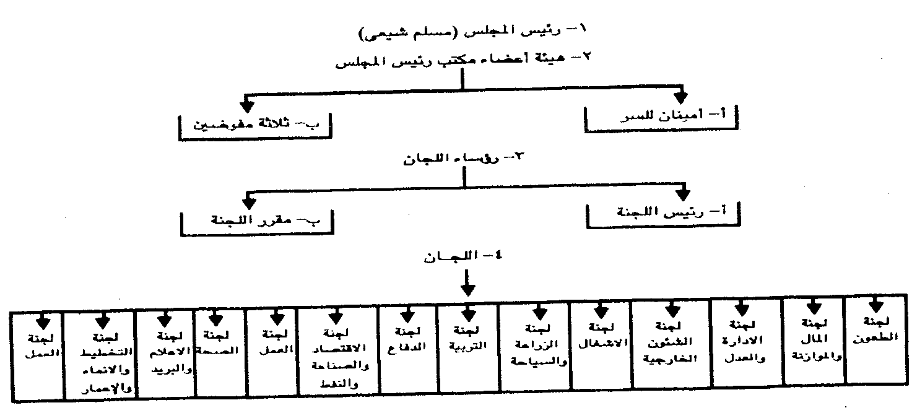
ب- نسبيا بين طوائف كل من الفئتين.

جـ- نسبيا بين المناطق.

ويتألف مجلس النواب من رئيس المجلس وهو مسلم شيعى ثم هيئة المكتب وتتكون من نائب الرئيس وأمينى السر وثلاثة مفوضين يأتى بعدهم رؤساء اللجان ومقرروها، ويتم انتخاب هيئة المكتب كل سنة عند بدء الدورة التشريعية حيث تعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنا ويقوم العضوان الأصغر سنا بمهمة أمينى سر المجلس، ويعين الرئيس ونائبه والأمينان كل على حدة بالاقتراع السرى وبالغالبية المطلقة، وكما تنص المادة ٤٤ من الدستور فإنه إذا تساوت الأصوات فأكبر المرشحين سنا يعد منتخبا.

ويتم تأليف اللجان بالانتخاب فى بدء افتتاح دورة مارس من كل عام، ويجوز للمجلس تأليف لجان مختصة فى موضوعات معينة على أن تحترم الأصول المتبعة فى انتخاب اللجان الأساسية، وفى هذا الصدد تنص المادة (٢٠) من النظام الداخلى للمجلس على أن كل نائب عليه أن يكون عضوا فى لجنة واحدة على الأقل... ولايجوز لأحد النواب أن يكون عضوا فى أكثر من لجنتين أساسيتين ماعدا لجنة النظام الداخلى ولايجوز تولى الوزراء من أعضاء المجلس النيابى رئاسة أو عضوية أى لجنة، ويتم انتخاب نائب بديل عن أى عضو يغيب ثلاث مرات متتالية عن حضور اجتماع اللجنة دون عذر.(٥)

ويمكن إيضاح الهيكل العام لمجلس النواب اللبنانى الأخير (١٩٩٢م) على النحو التالى:(٦)



شكل (١)

ويعقد المجلس دورتين عاديتين كل عام ويمكن عقد دورة استثنائية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء المجلس، وحدد قانون الانتخابات اللبنانى مدة العضوية بأربع سنوات، ولكل مواطن لبنانى بلغ من العمر إحدى وعشرين عاما حق التصويت. وتجرى الانتخابات خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدة المجلس.

وينظم قانون المجلس مسألة ملء الفراغ بسبب وفاة الأعضاء أو استقالتهم، فخلو مقعد لهذين السببين يستوجب الشروع فى انتخاب من يشغله فى مهلة شهرين ولكن إذا خلا المقعد قبل انتهاء ولاية المجلس بستة أشهر فلا حاجة إلى إجراء انتخابات لملء هذا المقعد الشاغر، وبالنسبة للاستقالة تنص المادة ١٧ من النظام الداخلى للمجلس على أنه إذا استقال نائب اعتبرت استقالته نهائية بمجرد تقديمها إلى رئاسة المجلس، أما الإقالة أو الفصل فتستدعى صدور قرار بذلك عن المجلس، وحالة الاستقالة لم تحدث على الإطلاق فى الحياة النيابية اللبنانية أما الإقالة فلم تتم سوى مرة واحدة حين أقيل أو فصل النائب إميل أده إثر قبوله التعيين كرئيس للدولة والحكومة فى لبنان من قبل المفوض السامى الفرنسى يوم ١٩٤٣/١١/١١م حيث لايجوز الجمع بين عضوية المجلس وتولى وظيفة عامة.(٧)

وينص القانون على أن الاقتراع يكون سريا وعاما وعلى درجة واحدة (م/٦) ولايجوز أن ينتخب عضوا فى المجلس إلا من كان لبنانيا مقيدا فى قائمة الناخبين أتم الخامسة والعشرين من عمره ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ومتعلما ولايجوز انتخاب المتجنسين بالجنسية اللبنانية إلا بعد انقضاء عشر سنوات على حصولهم على الجنسية.

والسؤال الذى يطرح ذاته هنا: إذا كان هذا هو تكوين المجلس من «الخارج» أى من خلال هيكله الإدارى العام ولوائحه وقوانينه الخاصة فماذا عن تكوينه من «الداخل»؟ أى ماذا عن تركيبة وخصائص الأعضاء ذاتهم؟.

ولاشك أن الإجابة على هذا التساؤل تدور بالأساس حول «تحليل نخبة» مجلس النواب اللبنانى وهو ماسيتناوله الجزء التالى من هذه الدراسة.

ثالثاً: تحليل نخبة المجلس

ليست البرلمانات أروقة فارغة أو مقاعد خشبية صماء، إنما هى البرلمانيون أنفسهم، فكل دراسة تتصدى للمؤسسة التشريعية دون أن تتناول النخبة التى تتكون منها هى عمل مصاب باعتوار ولايشبع نهم من يريد أن يحاط علما دقيقا عن وضع المؤسسة التشريعية فى بلد ما أو يسعى إلى تقييم أدائها.

وبالاضافة إلى ذلك فإن النخبة البرلمانية اللبنانية (نخبة مجلس النواب) تقدم خبرة حياتية متميزة عن نظام سياسى «توافقى» مؤرق بإرضاء كافة طوائفه ويقف على جسد «أثقالها المتقابلة» وينتقى نخبته من كل الطوائف بشكل محدد ومتفق عليه.

وتتوزع نخبة مجلس النواب اللبنانى على الطوائف مابين المسلمين والمسيحيين وعلى المناطق الخمس الرئيسية فى البلاد (بيروت - جبل لبنان - شمال لبنان - جنوب لبنان - البقاع)، وتتنوع هذه النخبة من حيث المهنة والعمر والدرجة التعليمية والروابط العائلية... إلخ.

وبالنسبة للطائفة كانت الغلبة فى البداية للمسيحيين من حيث العدد، ومع النمو الديموجرافى للمسلمين توصل الطرفان فى اتفاق الطائف ١٩٨٩ الذى وضع حدا للحرب الاهلية اللبنانية إلى مايقضى بتساوى الجانبين فى هذا الأمر.

والجدول الآتى يوضح توزيع النخبة البرلمانية اللبنانية على الطوائف:

الديانة	المجالس / الطائفة	١٩٤٣/١٩٤٧		١٩٥١		١٩٥٣		١٩٥٧		١٩٦٠/١٩٧٢		١٩٩٢م	
		عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪
مسلمون	سنى	١١	٪ ٢٠	١٦	٪ ٢٠,٨	٩	٪ ٢٠,٤	١٤	٪ ٢١,٢	٢٠	٪ ٢٠,٢	٢٧	٪ ٢١,١
	شيعى	١٠	٪ ١٨,٣	١٤	٪ ١٨,٢	٨	٪ ١٨,٢	١٢	٪ ١٨,٢	١٩	٪ ١٩,٢	٢٧	٪ ٢١,١
	درزى	٤	٪٧,٢	٥	٪٦,٥	٣	٪٦,٨	٤	٪٦,١	٦	٪٦,١	٨	٪٦,٢
	علوى	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٢	٪ ١,٦
مسيحيون	مارونى	١٨	٪٣٢,٧	٢٣	٪٢٩,٨	١٣	٪٢٩,٥	٢٠	٪٣٠,٣	٣٠	٪٣٠,٣	٣٤	٪٢٦,٤
	روم أرثوذكس	٦	٪١١	٨	٪١٠,٤	٥	٪١١,٤	٧	٪١٠,٦	١١	٪١١,١	١٤	٪١١
	روم كاثوليك	٣	٪٥,٤	٥	٪٦,٥	٣	٪٦,٨	٤	٪٦,١	٦	٪٦,١	٨	٪٦,٢
	أرمن أرثوذكس	٢	٪٣,٦	٣	٪٣,٩	١	٪٢,٣	٣	٪٤,٥	٤	٪٤	٥	٪٤
	أرمن كاثوليك	-	-	١	٪١,٣	١	٪٢,٣	١	٪١,٥	١	٪١	١	٪٠,٨
	إنجيلى	-	-	١	٪١,٣	-	-	-	-	١	٪١	١	٪٠,٨
	أقليات	١	٪١,٨	١	٪١,٣	١	٪٢,٣	١	٪١,٥	١	٪١	١	٪٠,٨
	المجموع	٥٥	٪١٠٠	٧٧	٪١٠٠	٤٤	٪١٠٠	٦٦	٪١٠٠	٩٩	٪١٠٠	١٢٨	٪١٠٠

المصدر: فريد الخازن وبول سالم «الانتخابات الأولى فى لبنان مابعد الحرب: الارقام والوقائع والدلالات» والنسب أحصاها الباحث»

ومما سبق يتضح أن المسلمين بمختلف طوائفهم كانوا يشكلون ٤٥,٥ ٪ من عدد أعضاء مجلس النواب اللبنانى فى أول مجلس بعد الاستقلال (١٩٤٣/١٩٤٧) واستمرت هذه النسبة ثابتة فى كل المجالس التى سبقت اندلاع شرارة الحرب الأهلية اللبنانية، وبعد اتفاق الطائف الذى أعاد صياغة الأوزان النسبية للطوائف اللبنانية قفزت هذه النسبة إلى النصف تماما (٦٤ عضوا يمثلون ٥٠ ٪ من المجلس)، وبالطبع فالزيادة التى نالها المسلمون خصمت من رصيد المسيحيين الذين كانت لهم ٥٥ ٪ من قوة المجلس قبل الحرب فهبطت إلى النصف (٥٠ ٪)، وبين الطوائف عامة استمر الموارنة طيلة التاريخ اللبنانى يحتلون صدارة المجلس من حيث عدد الأعضاء، يتبعهم المسلمون السنة فالمسلمون الشيعة الذين يتم اختيار رئيس المجلس منهم، وبعدهم يأتى الروم الأرثوذكس فيما تتساوى كفتا الدروز والروم الكاثوليك تقريبا منذ عام ١٩٥١م حيث تتراوح نسبة كل منهم بين ٦ ٪ و ٦,٨ ٪ من عدد أعضاء المجلس، أما الدورة النيابية الأولى بعد الاستقلال ١٩٤٣/١٩٤٧ فكانت فيها نسبة عضوية الدروز (٧,٢ ٪) أعلى من نسبة الروم الكاثوليك (٥,٤ ٪). ويتبع هؤلاء جميعهم الأرمن الأرثوذكس الذين تراوحت نسبة عضويتهم بين ٢,٣ ٪ و٤,٥ ٪ من عدد أعضاء المجلس منذ الاستقلال حتى الآن ثم الأرمن الكاثوليك فالأقليات فالإنجيليون وأخيرا العلويون الذين لم يمثلوا سوى فى مجلس عام ١٩٩٢م.

وفى قلب الطوائف اللبنانية التى تعد حجر الزاوية فى الحياة السياسية للبنان تأتى العائلات لتتقاطع مع الطوائف وتتداخل وتكرس «الوراثة السياسية» فى البلاد. اذ أن نسبة كبيرة من عدد نواب المجلس ترجع أصولهم الاجتماعية إلى العائلات الكبيرة، فعلى مدار المجالس العشر منذ الاستقلال وحتى اللحظة الراهنة احتل هؤلاء النواب نسبة تتراوح مابين ٣٥,٣ ٪ و٥٩,١ ٪ من قوة المجلس.

واحتكرت ٢٤٥ عائلة أكثر من نصف مقاعد المجلس فى الفترة مابين العشرينات والسبعينات.(٨) والجدول الآتى يوضح ذلك:

المجلس / النواب والمقاعد	١٩٤٣	١٩٤٧	١٩٥١	١٩٥٣	١٩٥٧	١٩٦٠	١٩٦٤	١٩٦٨	١٩٧٢	١٩٩٤
نواب من عائلات سياسية	٢٣	٢٧	٤٠	٢٦	٣٣	٣٥	٥٠	٤٨	٤٤	٤٩
عدد مقاعد المجلس	٥٥	٥٥	٧٧	٤٤	٩٩	٩٩	٩٩	٩٩	٩٩	١٢٨
النسبة المئوية	٤١,٨	٤٩,١	٥١,٩	٥٩,١	٣٥,٣	٣٥,٣	٥٠,٥	٤٨,٥	٤٤,٤	٣٨,٢٨

* المصدر السابق.

وبالنسبة للتوزيع المهنى لنخبة مجلس النواب اللبنانى نجد أنه يميل لصالح خريجى الحقوق ويأتى بعدهم الملاك ورجال الأعمال ثم أصحاب المهن المتخصصة. ويجىء رجال الدين والعسكريون فى ذيل القائمة وهذا مايحصيه الجدول الآتى:

جدول رقم (٤)

* الأرقام الواردة بالجدول محسوبة بالنسبة المئوية ٪

المجلس / العام المهنـــة	١٩٦٨	١٩٧٢	١٩٩٢
ملاك ورجال أعمال	٢٧	٣١	٣٢,٠٣
حقوقيون	٤٤	٤٥	٢٤,٢١
مهن متخصصة	٢٨	٢٤	٢٩,٦٨
رجال دين	–	١	٣,١٢
عسكريون	–	–	١,٥٦
مهن أخرى	–	–	٩,٣٧

* المصدر: ايليا ف. هاريك «الصفوة السياسية فى لبنان» وبول سالم وفريد الخازن، مصدر سابق ص٧٩

وماسبق يوضح أن الفئات المحدثة (بفتح الحاء والثاء وتشديد الدال) راحت تتبوأ مكانة أعلى فى صفوف مجلس النواب اللبنانى على حساب الفئات التقليدية فقبل عام ١٩٦٨ وفى المساحة الزمنية من الاستقلال حتى مجلس ١٩٦٤ كان الملاك الزراعيون لهم الغلبة إذ كانوا يمثلون بمفردهم ٤٥ ٪ من القوة العددية للبرلمان وتوزعت النسبة الباقية (٥٥ ٪) على كل المهن الأخرى من محامين وأطباء ومهندسين وصحفيين ورجال أعمال وغيرهم.[٩]

وجاء المحامون فى المركز الثانى بعد الملاك إذ احتلوا نسبة ٣٣,٨ ٪ من أعضاء المجلس وهم بذلك بلغوا خمسة أضعاف الأطباء تقريبا ومثل ذلك لرجال الأعمال وعشرة أضعاف المهندسين تقريبا وبعد ذلك أتى الصحفيون.

وهناك إحصائيات تفصيلية فى هذا الشأن يمكن طرحها من خلال الجدول التالى:[١٠]

* الأرقام الواردة بالجدول محسوبة بالنسبة المئوية ٪

المجلس/ العام — المهنة	١٩٤٣ / ١٩٤٧	١٩٤٧ / ١٩٥١	١٩٥١ / ١٩٥٣	١٩٥٣ / ١٩٥٧	١٩٥٧ / ١٩٦٠	١٩٦٠ / ١٩٦٤	المتوسط ٪
المـــــلاك	٤١,٨	٤٣,٦	٤٤,٢	٤٣,٢	٤٤,٢	٥٤,٥	٤٥,٠
المحـامـون	٣٤,٥	٣٠,٩	٢٩,٩	٣٨,٦	٤٠,٩	٢٨,٣	٣٣,٨
الأطـبـاء	٧,٣	١٠,٩	٦,٥	٤,٥	٤,٥	٦,١	٦,٦
المهندسون	٣,٦	١,٨	٤,٠	٤,٥	٤,٥	٣,٠	٣,٥
صحفيون	–	١,٨	٥,٢	٤,٥	١,٥	٢,٠	٢,٣
رجال أعمال	٩,١	١٠,٨	١٠,٤	٤,٥	١,٥	١,٠	٦,٢
آخـــرون	٣,٦	–	–	–	٣,٠	٥,٠	٢,٠

* المصدر: د. السيد عليوة «الحياة الحزبية فى لبنان» فى «الأزمة اللبنانية أصولها وتطورها وأبعادها».

وتوجد ملحوظة هامة لابد من ذكرها هنا وهى أن أصحاب الأراضى (الملاك) كان أغلبهم يمتهنون وظائف أخرى وعلى رأسها المحاماة والصحافة والتجارة، وعلى هذا الأساس فإن نسبة الـ ٤٥ ٪ التى يشغلها الملاك من جملة مجلس النواب تبدو أكبر من الواقع، وهناك احصائيات أثبتت أن ٢٠ ٪ من الملاك يعملون فى مهن أخرى بينما يمتهن ٧٩,٥ ٪ من المحامين والقضاء أعمالاً أخرى فبعضهم يمتلك أرضا يزرعها ومنهم رجال الأعمال والمهنيون، أما رجال الأعمال فـ ٨٢,٣ ٪ منهم يعملون فى مهن أخرى. ويمكن إعطاء مثال على ذلك بما كانت عليه التركيبة المهنية للبرلمان ١٩٦٨ وهذا مايوضحه الجدول المقبل:(١١)

المهن الأساسية		المهن الثانوية				إجمالى المهن الثانوية
		ملاك «أصحاب أراضى»	محامون وقضاة	رجال أعمال	مهنيون	
ملاك «اصحاب اراضى»	١٠	–	–	١	١	٢
محامون وقضاة	٤٤	١٢	–	٩	١٤	٣٥
رجال أعمال	١٧	١	–	١٢	١	١٤
مهنيون	٢٨	٥	–	٦	٤	١٥
المجموع	٩٩	١٨	صفر	٢٨	٢٠	٦٦

* المصدر: هاريك، مصدر سابق: ص: ٢٤٩.

وفيما يتعلق بالمستوى التعليمى لأعضاء مجلس النواب اللبنانى نجد أن النسبة الأكبر منهم حاصلة على شهادات جامعية، فالجامعيون تجاوزوا نصف القوة العددية للمجلس طيلة تاريخه وشهد مجلس ١٩٩٢م الأخير غلبة شديدة لهم إذ شكلوا ٧٧,٣٤٪ منه. والجدول الآتى يبين ذلك:

* الأرقام الواردة بالجدول محسوبة بالنسبة المئوية ٪

المجلس/ العام — المستوى التعليمى	١٩٤٣ — ١٩٤٧	١٩٤٧ — ١٩٥١	١٩٥١ — ١٩٥٣	١٩٥٣ — ١٩٥٧	١٩٥٧ — ١٩٦٠	١٩٦٠ — ١٩٦٤	١٩٦٤ — ١٩٦٨	١٩٦٨ — ١٩٧٢	١٩٧٢ — ١٩٩٢	١٩٩٢ — ٠٠٠٠
جـامـعـى	٥١	٥١	٥٠	٦١	٥٥	٥٤	٦٤	٦٣	٦٨	٧٧,٣٤
ثانوى ومادون	٤٩	٤٩	٥٠	٣٩	٤٥	٤٦	٣٦	٣٧	٣٢	٢٢,٦٦
المجـمـوع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

* المصدر: فريد الخازن وبول سالم، مصدر سابق، ص: ٨٠.

وقد تلقت النخبة اللبنانية تعليمها إما داخل لبنان حيث الجامعات الوطنية والجامعة الأمريكية فى بيروت أو بالخارج وعلى وجه التحديد فى كل من فرنسا والولايات المتحدة وانجلترا وأسبانيا وتركيا.

أما عن «أعمار» نخبة مجلس النواب اللبنانى فإنها فى الغالب الأعم تزيد عن الأربعين عاما، فالحد الأدنى لأعمار النواب فى المجلسين اللذين سبقا الحرب الأهلية كان خمسين عاما فيما كان نصف الشعب اللبنانى تحت العشرين عاماً.[١٢] ومع هذا فإن الشباب مثلوا نسبة لابأس بها من قوة أعضاء المجلس فى الفترة التى جاءت بعد الاستقلال مباشرة وراحت هذه النسبة تتناقص رويدا رويدا حتى وصلت إلى أدنى مستوى لها فى المجلس الأخير، وقد يعود ذلك إلى وجود «الاحتكارات السياسية» فى الحياة اللبنانية. فالشباب الذين دخلوا المجالس الأولى ظلوا على حالهم وحافظوا على تواجدهم بالمجلس حتى تقدم بهم العمر ومن ثم هبطت نسبة الشباب بالمجلس.

والجدول التالى يوضح ذلك:

* الأرقام الواردة بالجدول محسوبة بالنسبة المئوية ٪

المجالس / الأعمار	١٩٤٣ — ١٩٤٧	١٩٤٧ — ١٩٥١	١٩٥١ — ١٩٥٣	١٩٥٣ — ١٩٥٧	١٩٥٧ — ١٩٦٠	١٩٦٠ — ١٩٦٤	١٩٦٤ — ١٩٦٨	١٩٦٨ — ١٩٧٢	١٩٧٢ — ١٩٩٢	١٩٩٢ — ٠٠٠٠
بين ٢٥ و٤٠ عاما	٣١	٢٩	٢٨	٢٩	٢١	٢١	٢٠	١٨	١٧	١١,٧١
بين ٤١ و٥٠ عاما	٣١	٣٨	٤٨	٤٣	٥٢	٤٩	٣٠	٣٠	٣٢	٣٥,١٥
فوق الـ ٥٠ عاما	٣٨	٣٣	٢٤	٢٨	٢٧	٣٠	٥٠	٥٢	٥١	٥٣,١٢
المجـــمــــوع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

* المصدر السابق، ص: ٧٧.

وبالنسبة للانتماء الحزبى فنجد أنه بالرغم من شبكة الأحزاب التى تتسطر فوق صفحة الخريطة السياسية اللبنانية فإن المستقلين يشكلون النسبة الأعلى من أعضاء البرلمان اللبنانى حيث مثلوا (حوالى ٦٦ ٪) وذلك قبل الحرب الأهلية،[١٣] أما مجلس ١٩٩٢ الذى أعقب الحرب فقد ارتفعت به نسبة المستقلين إلى ٧٣,٤٤ ٪ ومن هنا تصبح الطائفة وليس الحزب هى العامل الأول فى تحريك الحياة السياسية بلبنان.

والجدول التالى يوضح نسبة من ينتمون إلى الأحزاب فى كل طائفة مقارنة بالعدد الاجمالى لأعضاء الطائفة فى مجلس النواب الأخير (١٩٩٢م):

	مارونى	روم أرثوذكس	روم كاثوليك	أرمن أرثوذكس	أرمن كاثوليك	انجيلى	أقليات	سنى	شيعى	درزى	علوى	المجموع
عدد المقاعد	٣٤	١٤	٨	٥	١	١	١	٢٧	٢٧	٨	٢	١٢٨
الحزبيون	٥	٢	–	٣	١	–	–	٦	١٢	٤	١	٣٤
النسبة العامة	١٤,٧	١٤,٢٨	–	٦٠	١٠٠	–	–	٢٢,٢٢	٤٤,٤٤	٥٠	٥٠	٢٦,٥٦

* المصدر السابق، ص ٨٤٠.

وتتوزع المقاعد الأربعة والثلاثون التى تمثل نصيب الحزبيين فى مجلس النواب اللبنانى الأخير على عشرة أحزاب فقط ويمكن إيضاح ذلك فى الجدول التالى:

الأحزاب / العدد	أحزاب ذات طابع مسيحى					أحزاب ذات طابع اسلامى				أحزاب أخرى			
	الكتلة الوطنية	الوطنيون الأحرار	الكتائب	الطشناق	الهنشاق	الجماعة الإسلامية	حركة أمل	حزب الله	جمعية المشاريع	الحزب الاشتراكى	حزب البعث	القومى السورى	الوعد
العدد	–	–	–	٣	١	٣	٤	٨	١	٥	٢	٦	٢

* المصدر السابق، ص: ٨٤.

وهذا الجدول يوضح أن الأحزاب ذات الطابع الإسلامى هى الأكثر تواجدا فى المجلس مقارنة بالأحزاب الأخرى بل إن أحدها وهو حزب الله له حوالى ٢٣,٥ ٪ من جملة ماللأحزاب فى المجلس، ويتبعه الحزب القومى السورى ١٧,٦ ٪ فالحزب الاشتراكى ١٤,٧ ٪ فحركة أمل الشيعية ١١,٧ ٪.

وفيما يتعلق بتوزيع أعضاء النخبة البرلمانية اللبنانية على المناطق التى تتكون منها الجمهورية اللبنانية فيمكن إيضاحها من خلال الجدول التالى:

	المجلس/ العام / المحافظة	١٩٤٣ / ١٩٤٧		١٩٤٧ / ١٩٥١		١٩٥١ / ١٩٥٣		١٩٥٣ / ١٩٥٧		١٩٦٠ / ١٩٧٢		١٩٩٢ / ٠٠٠٠	
		عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪	عدد	نسبة ٪
١-	بيروت	١٩	٣٤,٤	١٣	١٦,٨	٧	١٥,٩	١١	١٦,٧	١٦	١٦,٢	١٩	١٤,٨
٢-	جبل لبنان	١٧	٣١	٢٣	٢٩,٧	١٤	٣١,٨	٢٠	٣٠,٣	٣٠	٣٠,٣	٣٥	٢٧,٣
٣-	شمال لبنان	١٢	٢١,٧	١٦	٢٠,٨	٩	٢٠,٤	١٤	٢١,٢	٢٠	٢٠,٢	٢٨	٢١,٩
٤-	جنوب لبنان	١٠	١٨,٣	١٤	١٨,٢	٨	١٨,٢	١٤	٢١,٢	١٨	١٨,٢	٢٣	١٨
٥-	البقاع	٧	١٢,٧	١١	١٤,٣	٦	١٣,٧	٧	١٠,٦	١٥	١٥,١	٢٣	١٨
	المجموع	٥٥	٪١٠٠	٧٧	٪١٠٠	٤٤	٪١٠٠	٦٦	٪١٠٠	٩٩	٪١٠٠	١٢٨	٪١٠٠

* المصدر السابق. وحساب النسب فى الجدول قام به الباحث حتى تتضح المقارنة.

والجدول السابق يبين أن جبل لبنان له النصيب الأكبر حيث يحتل النواب الذين يمثلونه المركز الأول ويليه شمال لبنان. وجبل لبنان يقطنه بعض الموارنة والدروز والروم الأرثوذكس والكاثوليك والبروتستانت وبعض الأرمن الارثوذكس والكاثوليك. والشمال يقطنه المسلمون السنة وبعض الموارنة والروم الأرثوذكس والأراميون والتركمان.(١٤)

والسؤال الذى يطرح نفسه بعد ذلك: مامدى التجدد فى دماء النخبة السياسية اللبنانية؟ أى ماهو مستوى دوران هذه النخبة السياسية Elite Circulation؟

وبداية يجب توضيح أن العملية السياسية فى لبنان تخضع لما يمكن تسميته «الإقطاع السياسى» ففى الوقت الذى احتكر ١٣٤ شخصا ٣٣٣ مركزا وزاريا واحتكر ١٨ شخصا منصب رئاسة ٥٨ وزارة منذ الاستقلال وحتى الوقت الراهن نجد وكما سبق الذكر أن ٢٤٥ عائلة تستأثر بأكثر من نصف مقاعد مجلس النواب التى بلغت ٤٢٥ فى الفترة مابين العشرينات والسبعينات.(١٥) والرصيد السياسى للنائب فى لبنان مثل أملاكه يخضع لقانون الوراثة فهو يعتمد على عزوته فى تأييده ولذا فإن ظاهرة الوراثة من المسائل الجوهرية بين الساسة اللبنانيين إذ أن نصف أعضاء البرلمان يخلفهم أقرباؤهم.(١٦)

وعلى هذا الأساس قد تبدو نسبة التجديد فى المجلس مضللة إذا لم تؤخذ فى الحسبان هذه الاعتبارات، فالتجديد فى أول مجلس بعد الاستقلال بلغ ٥٦,٣٦٪ من عدد الأعضاء وهبطت هذه النسبة إلى ٤٠٪ فى المجلس الثانى ثم صعدت إلى ٥٨,٤٤٪ فى المجلس الثالث إلا أنها انحدرت إلى ٢٧,٢٧٪ فى المجلس الرابع وأخذت تتأرجح بعد ذلك مابين الثلاثين والخمسين فى المائة حتى قفزت بشكل كبير فى المجلس الأخير لتصل إلى ٨٢,٨١٪.

والجدول التالى يوضح النسبة التى يحتلها النواب الجدد فى المجالس النيابية اللبنانية.

المجالس / النواب والمقاعد	١٩٤٣ — ١٩٤٧	١٩٤٧ — ١٩٥١	١٩٥١ — ١٩٥٣	١٩٥٣ — ١٩٥٧	١٩٥٧ — ١٩٦٠	١٩٦٠ — ١٩٦٤	١٩٦٤ — ١٩٦٨	١٩٦٨ — ١٩٧٢	١٩٧٢ — ١٩٩٢	١٩٩٢ — ٠٠٠٠
النواب الجدد	٣١	٢٢	٤٥	١٢	٢٦	٥٢	٢٩	٣٢	٣٩	١٠٦
اجمالي المقاعد	٥٥	٥٥	٧٧	٤٤	٦٦	٩٩	٩٩	٩٩	٩٩	١٢٨
النسبة	٥٦,٣٦	٤٠,٠	٥٨,٤٤	٢٧,٢٧	٣٩,٣٩	٥٢,٥٢	٢٩,٢٩	٣٢,٣٢	٣٩,٣٩	٨٢,٨١

* المصدر السابق، ص: ٧٣. – * النواب الجدد: هم الذين يدخلون المجلس لأول مرة.

وقد تعود ارتفاع نسبة النواب الجدد فى المجالس النيابية إلى زيادة عدد المقاعد باستمرار كما هو موضح بالجدول. كما أن بعض الرموز السياسية اللبنانية خارج المجلس يفوق نشاطهم ونفوذهم نشاط ونفوذ النواب ولذا لايتسابقون على مقاعد المجلس.

ومن هنا نجد أن النخبة البرلمانية أو نخبة مجلس النواب اللبنانى تتسم بمايلى:

أ- هى نخبة طائفية تدور حول الطائفة وتتشرب ملامحها وتدافع عن مصالحها وتسعى لتحسين موقعها فى الحياة السياسية اللبنانية.

ب- هى نخبة ذات طابع عائلى إلى حدٍ ما حيث يحتل النواب الذين ينتمون إلى عائلات كبيرة لها تاريخ سياسى عريق يضرب بجذوره فى عمق لبنان نسبة ملموسة بين أعضاء المجلس كما أن هؤلاء يملكون نفوذا اجتماعيا لايتاح لغيرهم مما يزيد من مكانتهم داخل المجلس.

جـ- هى نخبة مستقلة فعلى الرغم من شبكة الأحزاب المختلفة نفوذا وايديولوجية فى لبنان إلا أن المستقلين يشكلون النسبة الأعلى بين أعضاء المجلس.

د- تميل هذه النخبة من ناحية تركيبها المهنى لصالح الحقوقيين والملاك حيث يشكلون النسبة الأكبر منها مقارنة بالمهن الأخرى.

هـ- هى نخبة متعلمة إلى حد كبير حيث يشكل الجامعيون النسبة الأعلى منها.

و- هى نخبة مسنة وإن كان الشباب ومن هم فى أواسط العمر يحتلون نسبة لابأس بها بين صفوفها مما يجعلها أكثر توازنا من الناحية العمرية إذا قورنت بنخب مماثلة فى بلاد عربية أخرى.

ز- هى نخبة «تكتلات» إذ أن المجلس عبارة عن مجموعة من التكتلات التى تتبع زعماء أو أحزاب أو أطراف أو حركات.

رابعاً: اختصاصات المجلس ودوره الرقابى

لمجلس النواب اللبنانى ثلاثة اختصاصات (تشريعى/ مالى / قضائى)[١٧] ويمارس دوره الرقابى على الحكومة عبر أربع وسائل هى السؤال والاستجواب والتحقيق البرلمانى والمسئولية الوزارية.[١٨]

١- اختصاصات المجلس:

والاختصاص التشريعى لمجلس النواب تقضى به المادتان ١٦ و١٩ من الدستور اللبنانى فالأولى تذكر أن «السلطة التشريعية / المشترعة / هيئة واحدة هى مجلس النواب»

والثانية تنص على أنه «لاينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب». فهذان النصان يوضحان بجلاء أن الوظيفة التشريعية من الاختصاصات الرئيسية لمجلس النواب فكل قرار أو تصرف لايمكن أن يتصف بالقانونية ما لم يكن صادرا عن المجلس.

أما الاختصاص المالى للمجلس فتنص عليه المواد ٨١ و٨٨ و٨٩ من الدستور اللبنانى، فالمادة (٨١) تنص على أنه «لايجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها فى الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضى اللبنانية دون استثناء» وعلى هذا الأساس يصبح فرض الضرائب هو من عمل القانون الذى يدخل فى اختصاص المجلس كما ذكر آنفا، كما أن السياسة الضريبية ترتبط بإقرار الموازنة العامة والتى يناقشها ويقرها المجلس. وقد أُلحق إلى اختصاصات المجلس المالية فضلا عن السياسة الضريبية والموازنة ضرورة موافقته على قرض أو تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزانة (م/٨٨) فيما تنص (المادة ٨٩) على أنه «لايجوز منح أى التزام أو امتياز من ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أى احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدد».

وبالنسبة للاختصاص القضائى نجد أن القضاء اللبنانى يخضع للسلطة التشريعية وإن احتفظت المحاكم بحقها فى الاستقلال فى إصدار الأحكام. فالدستور اللبنانى لم يجعل من القضاء «سلطة ثالثة» إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية وإن كان بعض فقهاء القانون فى لبنان يتحدثون عن سلطة قضائية منفصلة توطدت بموجب العرف الدستورى. ومع هذا فلمجلس النواب الحق فى التدخل لتنظيم وضع العاملين فى السلطة القضائية، وتصل صلاحياته فى القضاء السياسى إلى حد الاشتراك فى محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء عن طريق «المجلس الأعلى» والذى يتألف من سبعة نواب وثمانية قضاة وتصدر قراراته بأغلبية عشرة أصوات، ولكن صلاحية المجلس الأعلى بالنسبة للرئيس تقتصر على حالتى خرق الدستور وارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو إحدى الجرائم العادية، أما الوزراء فتقتصر محاكمتهم أمام المجلس الأعلى على حالة ارتكابهم الخيانة العظمى أو إخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم.

٢- الدور الرقابى للمجلس:

وأول أداة رقابية هى «السؤال» وهو يعنى أن من حق كل نائب فى المجلس أن يقدم تساؤلا للحكومة يطالبها بإيضاح مسألة من المسائل أو تصرف ما. وقد نصت المادة ٦٨

من النظام الداخلى للمجلس أن من حق النائب أن يوجه سؤالا شفهيا أو خطيا إلى الحكومة، فإذا كان السؤال شفهيا يمكن الاجابة عليه شفهيا فى الحال كما يمكن طلب تأجيل الرد إلى الجلسة اللاحقة، أما إذا تم تقديم السؤال خطياً فذلك يستلزم الإجابة عليه من قبل الحكومة أو الوزير المختص فى مهلة عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه، ومن حق النائب إذا لم يقتنع برد الحكومة على سؤاله أن يحوله إلى استجواب.

والأداة الثانية هى «الاستجواب» وهو أكثر فاعلية من السؤال ويقدم من قبل أحد النواب أو مجموعة منهم وتمتد الإجابة عليه إلى جميع أعضاء المجلس النيابى وليس بين مقدمه الوزير المختص فقط مثل ماهو الحال بالنسبة للسؤال. وتتم المناقشة فى مدة أقصاها عشرة أيام من إيداع الاستجواب، وللمجلس أن يقتنع أو لايقتنع بما أدلت به الحكومة من ردود، وعلى المجلس فى كلا الحالتين أن يصدر قرارا إما بانتهاء الاستجواب أو بإعلان صوابه وهنا يحال إلى «طرح الثقة» على أن يجرى طرح الثقة فى الجلسة المخصصة لمناقشة الاستجواب.

والأداة الثالثة هى «التحقيق البرلمانى» وهو من الوسائل الهامة التى تتيح لمجلس النواب فرصة الاطلاع على أى شأن من الشئون أو الوقوف على تصرف من التصرفات الإدارية أو الحكومية وهو على عكس السؤال والاستجواب وسيلة جماعية تطبق عن طريق تأليف لجنة تحقيق مؤقتة أو دائمة من أعضاء المجلس النيابى نفسه يعينها المجلس وللجنة حق الاطلاع على جميع الأوراق فى مختلف دوائر الدولة وتطلب جميع الإيضاحات التى ترى أنها مفيدة للتحقيق، ويمكن للمجلس أن يولى لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية شرط أن توافق الأغلبية المطلقة على ذلك القرار، ويحدد المجلس صلاحيات اللجان واختصاصها طبقا لمستوى القضية المطروحة.

والأداة الرابعة هى «المسئولية الوزارية». وتنص المادة ٦٦ من الدستور اللبنانى على أن يتحمل الوزراء اجماليا تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون افراديا تبعة أفعالهم الشخصية». وعلى هذا الأساس فإن المسئولية الوزارية ذات طابع تضامنى للوزارة بأكملها وفى ذات الوقت ذات طابع فردى تقع على عاتق كل وزير على حدة. ولكل نائب أن يحرك المسئولية الوزارية عن طريق طلب عدم الثقة فى الحكومة، كما يمكن لمجموعة من النواب أن يتقدموا بنفس الطلب، وعندما يصوت بالأغلبية لصالح عدم الثقة بوزير ما فعليه أن يترك منصبه الوزارى.

خامساً: حدود قوة المجلس النيابى

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ليس كل ماينص عليه القانون يتم تطبيقه بالفعل، فهناك مواد ولدت لتحفظ فى الذاكرة أو فوق الأرفف دون أن تستعمل ولو مرة واحدة فى العمر، وهذا لايعنى أن هذه القوانين الصدئة من قلة الاستخدام ضارة بالمجتمع أو أنه قد أُتفق وقت سنها على أنها «ديكور» أو قيل لمن لهم الحق فى اللجوء إليها واستعمالها إنها محرمة عليكم، ولكن لأن هناك قوانين مقابلة تناطحها وتحد من نفوذها وقوتها. فالسلطات التى تعطى لمجلس النواب فى لبنان فى وجه الحكومة تقابلها سلطات تعطى للحكومة فى وجه المجلس، ولأن كلا من الجانبين يدرك حدود المسموح به قانونيا للجانب الآخر فقد حدث اتفاق ضمنى على عدم التلويح بقانون أو لائحة فى يد الطرف الآخر لائحة أو قانون يدحضها.

وبداية فإن للنائب فى لبنان ضمانات ولكن فى ذات الوقت عليه محاذير لايجوز اقترافها، فمن ضماناته أن الفصل فى صحة انتخاب النواب من اختصاص النواب أنفسهم حيث تنص المادة (٣٠) من الدستور على أن «للنواب وحدهم الحق فى الفصل فى صحة نيابتهم ولايجوز إبطال انتخاب نائب إلا بأغلبية الثلثين من مجموع الأعضاء». ومن ضماناته أيضاً «الحصانة النيابية» إذ تنص المادة (٣٩) من الدستور على أنه «لايجوز إقامة دعوى جزائية على أى عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء التى يبديها طيلة مدة نيابته»، وتعضد المادة (٤٠) من ذلك فتقول «لايجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية نحو أى عضو من أعضاء المجلس أو إلقاء القبض عليها إذا اقترف جرما جزائيا إلا بإذن المجلس ماعدا حالة التلبس بالجرم». فضلا عن ذلك فإن النائب يحصل على مكافأة مالية نظير المهام البرلمانية المنوطة به تسمى «التعويض النيابى» وتنص المادة (٤٨) من الدستور على هذا.

وفى مقابل ذلك هناك محاذير على النائب ومنها أنه لايجوز له الجمع بين النيابة وبين الوظائف العامة مثل رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة أو وظيفة عامة أو أى وظيفة فى المؤسسات العامة المستقلة والشركات ذات الامتياز وكذلك أى وظيفة دينية يتناول صاحبها راتبا أو تعويضا من خزانة الدولة، وكل موظف يتم انتخابه كنائب يعتبر مفصولا حكما من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه لعضوية المجلس النيابى خلال شهر يلى

إعلان نتيجة الانتخابات، كما لايجوز الجمع بين عضوية المجلس والوكالة القانونية عن الدولة واحدى مصالحها أو مؤسساتها العامة المستقلة أو البلديات ولكن هذا لايشمل المراكز الوزارية. وتنص على ذلك المادة (٢٩) من الدستور اللبنانى.(١٩)

والسطلة التنفيذية فى لبنان تملك حقا بمقتضى الدستور يمكنها من حل مجلس النواب فقد نصت المادة (٥٥) من الدستور على أنه يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللا بواسطة مجلس الوزراء لحل مجلس النواب قبل انتهاء مدته النيابية وذلك بعد توافر عدة شروط هى(٢٠):

(أ) ضرورة صدور مرسوم الحل متضمنا الأسباب التى دفعت إلى ذلك.

(ب) موافقة مجلس الوزراء على ذلك.

(ج) يجب أن يشتمل قرار الحل على الدعوة لإجراء انتخابات جديدة تنتهى خلال ثلاثة أشهر حسب نص المادة ٢٥ من الدستور على أن يجتمع المجلس الجديد خلال ١٥ يوما من انتهاء الانتخابات.

وتعرض مجلس النواب اللبنانى للحل ثلاث مرات طيلة تاريخه، الأولى كانت عام ١٩٣٧ حين صدر مرسوم بخصوص تشكيل المجلس النيابى فى صورة تراعى قاعدة «النسب الطائفية» وجرت انتخابات فى أكتوبر ١٩٣٧ لتشكيل هذا المجلس. والمرة الثانية كانت فى سبتمبر ١٩٣٩ فبعد انطلاق شرارة الحرب العالمية الثانية حل المفوض السامى الفرنسى المجلس وعطل الدستور وأقال الحكومة المنبثقة عنه والحائزة على ثقته متذرعا بالضرورات العسكرية التى حتمتها الحرب الناشبة. والمرة الثالثة والأخيرة حتى الآن كانت من نصيب المجلس الذى تشكل عام ١٩٥٧، ففى عام ١٩٥٨ قامت ثورة شعبية مسلحة ضد الرئيس كميل شمعون الذى حاول جر لبنان إلى معسكر مناهض للقومية العربية ساعيا إلى إدخال البلاد فى حلف بغداد الذى أنشأته الولايات المتحدة الأمريكية فى الشرق الأوسط، وانتهت هذه الثورة بانتهاء ولاية شمعون عام ١٩٥٨ وانتخاب اللواء فؤاد شهاب قائد الجيش رئيسا للبلاد، وفى إطار الاصلاحات الإدارية الواسعة التى قام بها شهاب حل المجلس ودعا إلى انتخابات لتشكيله عام ١٩٦٠.(٢١)

وإذا كان المجلس يراقب الحكومة عبر الأدوات الأربع التى سبقت الإشارة لها وهى (السؤال – الاستجواب – التحقيق البرلمانى – المسئولية الوزارية) فإن هناك إمكانيات وصلاحيات للحكومة تؤثر من خلالها على المجلس، فأعضاء الحكومة هم من بين النواب ولذا فإن عددهم يخصم من قوة المجلس إذا ما سعى المجلس لطرح الثقة فى الحكومة، كما أن وجود أعضاء الحكومة فى مجلس يقوم على التكتلات يجعلهم أكثر قدرة على استقطاب الأعضاء بما يعرقل مثل هذا الأمر.(٢٢)

والوزراء يحضرون الجلسات ولهم الحق فى التكلم والرد والمناقشة واقتراح القوانين وصلاحية إصدارها ونشرها، ولهم أن يطلبوا إعادة النظرفى القانون المحال إلى رئيس الجمهورية من المجلس وكذلك طلب تأجيل انعقاد دورات المجلس وإصدار مشروعات القوانين المستعجلة، وبالنسبة للقوانين المستعجلة فقد أعطى الدستور رخصة قوية للحكومة فى مواجهة المجلس فكل مشروع قانون تقرر الحكومة أنه مستعجل وتذكر ذلك فى مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضى أربعين يوما من طرحه على المجلس دون أن يبت فيه أن يصدر مرسوما بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء (م/٥٨).

من جهة ثانية يعطى الدستور رئيس الجمهورية حتى اقتراح القوانين (م/١٨) وحق الاعتراض عليها (م/٥٧) وفى هذه الحالة لايمكن إقرار مشروع القانون مرة أخرى إلا بالأغلبية المطلقة، أى أغلبية عدد الأعضاء الذين يؤلفون المجلس وله حق طلب تعديل الدستور (م/٦٧) وسلطة عمل اللوائح وحق العفو الخاص وحق المفاوضة فى إبرام المعاهدات الدولية فيما عدا المعاهدات الخاصة بمالية الدولة والمعاهدات التجارية (م/٥٢)، ورئيس الجمهورية هو الذى يدعو مجلس النواب للانعقاد وله حق تأجيل انعقاده لمدة لاتتجاوز شهرا فى العقد التشريعى الواحد (م/٥٩) وكذلك حق حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته وذلك بموافقة مجلس الوزراء (م/٥٥).(٢٣)

ومن خلال متابعة مسيرة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى لبنان نجد أنه لم يحدث مرة واحدة أن اضطر المجلس النيابى إلى محاكمة رئيس الجمهورية.(٢٤) كما يتضح من خلال رصد العلاقة بين الوزارة ومجلس النواب مدى الضعف النسبى لدور المجلس فى تغيير الوزارة، فالتغيير يتم عادة فى حالة الخلاف بين رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية وليس نتيجة سحب المجلس للثقة من الوزارة.(٢٥)

ومع هذا فإن رئيس الجمهورية بدوره لم يمارس كل الصلاحيات المتاحة له دستوريا فى مواجهة المجلس، فمحاولة كل رؤساء الجمهورية منذ عام ١٩٤٣ ممارسة صلاحياتهم أدت دائما إلى قيام أزمات سياسية مما اضطرهم إلى التراجع عن مواقفهم، وجاء اتفاق الطائف ليقوى من شوكة رئيس مجلس النواب فى مواجهة رئيس الدولة والحكومة إذ رفعت مدة ولايته إلى أربع سنوات أى طيلة دورة كاملة للمجلس وأصبح من حقه الإشراف على الاستشارات الالزامية التى يجريها رئيس الجمهورية مع النواب لتشكيل الحكومة.(٢٦)

وعموما فإن هذه القوى المتوازنة أو الأثقال المتقابلة أدت إلى وجود «توافقية مؤسسية» فى لبنان فالمجلس النيابى يواجه الحكومة والعكس بالعكس والوزراء يقابل بعضهم بعضا نظرا لانتماءاتهم المختلفة داخل المجلس ورئيس الحكومة يواجه رئيس الدولة والأخير يقابل رئيس مجلس النواب والعكس بالعكس.(٢٧) ولعل الظروف السياسية للبنان الذى لايستطيع إلا أن يرضى كل طوائفه هو الذى قاد إلى هذه الصيغة المتوازنة، فبدون التوازن تنهار الدولة وتنتهى.

«خاتمــة»

خرج لبنان من الحرب الأهلية مثخنا بجراح شتى، فالبنية الأساسية منهارة والأحزاب السياسية عبارة عن مليشيات عسكرية يرتبط اسمها فى أذهان اللبنانيين بالويلات والدمار والطوائف لاتزال مغبونة حول نصيبها من الكعكة السياسية والمشكلات التى تواجه النظام لم ترحل بعد فهناك أزمات التكامل والهوية والمشاركة والتغلغل والشرعية بقيت جاثمة على صدر المجتمع اللبنانى، ومع هذا كان اللبنانيون لديهم ثقة فى أن تقارب وجهات النظر ليس مستحيلا وأن تطليق الحرب الأهلية بلا رجعة من الممكن أن يتم وجاء مجلس النواب ليكون بمثابة الفرجة التى يطل منها الأمل اللبنانى من وراء جدار الحرب، ولذا كان نبيه برى رئيس مجلس النواب الحالى حصيفا حين قال فى أول كلمة له بعد انتخاب أول مجلس نيابى يأتى عقب الحرب الأهلية:

«إن مجلسكم جاء بعد تاريخ طويل وعليه أن يؤرخ لأجيالنا بغير ما توارثناه... فلندخل التاريخ».

وحدد المجلس آنذاك أهدافه الرئيسية وهى تحرير الأرض اللبنانية من الاحتلال الإسرائيلى وحل مشكلة المهجرين وتحديث الدولة اللبنانية وتنفيذ الاتفاق الذى أبرم بين لبنان وسوريا عقب الحرب وإلى جانب ذلك ظل الهدف البعيد الذى يتوق له لبنان وهو إذابة الطوائف وقتل التعصب لها فى قلوب وعقول اللبنانيين.

ونظراً لأن الأهداف كثيرة والطموحات كبيرة اتسمت جلسات مجلس النواب اللبنانى بالحدة واشتد فيها السجال بين الحكومة والمجلس فها هو أحد النواب يقول «سنراقب ونحاسب وندقق ونعارض هذه الحكومة كلما دعت الحاجة إلى ذلك» وها هو أحدهم يقول بعد إلقاء الحكومة لبيانها أمام المجلس: «جمع هذا البيان الكثير من الأمل والطموحات التى تدغدغ أحلام المواطن فأسرته وعودكم فنام على حرير مفردات بيانكم» وهجر بعض النواب المجلس احتجاجا على سياسات ما وصرخ بعض الوزراء فى وجوه النواب المعارضين لكن هذا ما يسفر أبداً عن إنفجار المجلس، فاللبنانيون يدركون جيداً وتماماً أن وجود مجلسهم على قيد الحياة هو السبيل الأول لامتصاص أى غضبة طائشة قد تعيد لبنان إلى مهالك الحرب.

ومن هنا يمكن القول أن مجلس النواب اللبنانى كمؤسسة تشريعية رغم كل ما يقال عن حدود نفوذه فى مواجهة المؤسسة التنفيذية ورغم كل ما يذكر عن أن الانتخابات صنيعة الطوائف والديمقراطية اللبنانية هى من جرائها فإن المجلس يظل هو جوهر الحياة السياسية فى لبنان وهو المؤسسة التى تترجم مقدرات وظروف المجتمع اللبنانى ترجمة دقيقة إلى حد كبير.

هوامش الدراسة

١- سليمان تقى الدين «الانتخابات فى لبنان» صحيفة الحياة اللندنية، ١٧ مارس ١٩٩٦م.

وانظر كذلك: فريد الخازن وبول سالم «الانتخابات الأولى فى لبنان ما بعد الحرب: الأرقام والوقائع والدلالات» (بيروت: مركز الدراسات اللبنانية، الطبعة الأولى ١٩٩٣، ص: ١٧٧ / ١١٨.

٢- المرجع السابق.

٣- المرجع السابق.

٤- انظر نص الدستور اللبنانى فى الموسوعة العربية للدساتير العالمية، الإدارة العامة للتشريع والفتوى، ١٩٦٦، ص: ١٤١/١٤٩.

وانظر النصوص التى تخص مجلس النواب اللبنانى فى: هشام قبلان «الدستور واليمين الدستورية» (بيروت: منشورات عويدات) الطبعة الثانية ١٩٨٥.

٥- أحمد سرحال «النظم السياسية والدستورية فى لبنان والدول العربية (بيروت: دار الباحث للطباعة والنشر والتوزيع) ١٩٨٠ ص: ١٦٢/١٦٤.

٦- تم تكوين هذا الشكل مما جاء فى صحف السفير والأنوار والحياة يوم ١٩٩٥/١١/٦ وذلك عقب انتخاب اللجان.

٧- أحمد سرحال، مرجع سابق، ص: ١٤٣/١٤٨.

٨- د. نيفين عبد المنعم مسعد «الأقليات والاستقرار فى الوطن العربى» (القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز البحوث والدراسات السياسية، الطبعة الأولى، ١٩٨٨)، ص: ١١٠/١٤٤.

٩- عمار على حسن «النخبة السياسية فى لبنان» بحث قدم للمؤتمر السنوى الثالث للباحثين الشباب عام ١٩٩٥م، مركز البحوث والدراسات السياسية، ص: ١٨.

١٠- د. السيد عليوه «الحياة الحزبية فى لبنان» فى «الأزمة اللبنانية: أصولها وتطورها وأبعادها» مؤتمر للاسيسكو ومعهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ص: ٢٧٣/٣٢٥.

١١- ايليا ف. هاريك «الصفوة السياسية فى لبنان» فى جورج لينشوفسكى «الصفوة السياسية فى الشرق الأوسط» ترجمة د. عادل مختار الهوارى (القاهرة: دار الموقف العربى) ص ٢٤٩.

١٢- المرجع السابق، ص ٢٥٠.

١٣- عمار على حسن، مرجع سابق، ص: ١٤.

١٤- انظر د. سعد الدين إبراهيم (محرر) .. المجتمع والدولة فى الوطن العربى «الطبعة الأولى، ١٩٨٩، المقدمة.

١٥- د. نيفين مسعد، مرجع سابق، ص: ١١٠/١٤٤.

١٦- هاريك، مرجع سابق، ص ٢٥٥ و ٢٦١ و ٢٦٢.

١٧- انظر في هذا الشأن د. أحمد سرحال، مرجع سابق، ص ١٥٩/١٦١.

وانظر كذلك: هشام قبلان، مرجع سابق، ص: ٢٥/١٢٨.

وانظر أيضا ما يخص لبنان في د. سليمان الطماوي «السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي: تكوينها واختصاصاتها والعلاقة بينها (القاهرة، دار الفكر العربي) طبعة ١٩٦٧.

١٨- د. سرحال، مرجع سابق، ص: ١٨١/١٨٧ وكذلك قبلان، مرجع سابق ص: ١٢٦/١٢٧.

١٩- انظر: الدستور اللبناني، مرجع سابق.

٢٠- المرجع لسابق.

٢١- موسوعة السياسة (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر) الطبعة الأولى ١٩٩٠، الجزء الخامس، ص ٤١٤/٤١٧.

٢٢- سرحال، مرجع سابق، ص ١٨.

٢٣- نص الدستور اللبناني، مرجع سابق.

٢٤- هشام قبلان، مرجع سابق، ص ١٦٢.

٢٥- علي الدين هلال «الأزمة في النظام السياسي اللبناني» في «الأزمة اللبنانية: أصولها وتطورها وأبعادها المختلفة»، مرجع سابق، ص ٣٣٨.

٢٦- تيودور هانف «لبنان، تعايش في زمن الحرب: من انهيار دولة إلى انبعاث أمة» ترجمه موريس صليبا (باريس: مركز الدراسات العربي الأوروبي) الطبعة الأولى ١٩٩٣، ص ٧١٦.

٢٧- جهاد الزين «مستقبل الوحدة الوطنية والنظام السياسي اللبناني» في «لبنان وآفاق المستقبل» (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية) الطبعة الأولى، ١٩٩١م، ص ٣٨/٤٠.

(٣)

«المؤسسة التشريعية فى المملكة الأردنية الهاشمية»

هانى محمد على اللوبانى

«المؤسسات السياسية هى من صنع الانسان ومدينة بنشوئها كله إلى إرادته، وان الناس لم يصحوا من نومهم فى صبيحة أحد أيام الصيف ليجدوا أن تلك المؤسسات قد تمت من تلقاء نفسها، وانها لا تشبه الاشجار التى اذا ما تم غرسها «تنمو» بينما «الناس نيام»، إن كل دور من ادوار كيانها لم يتم إلا بفضل إرادة الانسان الطوعية. ولذلك فإن المؤسسات، كما هو الحال بشأن سائر الأشياء التى صنعها الانسان، إما أن تكون قد صنعت بشكل جيد وإما بشكل ردىء، وإما أن يكون حسن الرأى والكفاءة قد توفرا فى عملية انتاجها وإما أن لا يكونا قد توفرا».

«إن واجب الهيئة التمثيلية الصحيح هو مراقبة الحكومة وملاحظتها... وشجب تلك الاعمال إذا ما وجدت انها تستحق الانتقاد. وإذا ما أخل الرجال الذين يؤلفون الحكومة بالامانة التى فى أعناقهم أو إذا نفذوا أغراض الحكم بشكل يتناقض مع رأى الأمة، فإن للسلطة التشريعية حق طردهم من الحكم واختيار من يخلفهم فيه، إما بشكل فعلى واقعى وإما علانية وصراحة».

الحكومات البرلمانية

جون ستيورت مل

لعبت المؤسسة التشريعية فى المملكة الأردنية الهاشمية -ولاتزال- دورا أساسيا فى عملية التشريع واقرار القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية بخاصة، وفى عملية التطور السياسى والاقتصادى والاجتماعى بعامة.

الا أن هذا الدور الذى لعبته السلطة التشريعية لم يأخذ شكل الانتظام والاستمرار، اذ قامت بوجه هذه المؤسسة كثير من العوائق مما جعلها تتراجع عن لعب دورها الاساسى فى المجتمع.

ومن هنا، فسيحاول الباحث فى هذه القراءة إلقاء الضوء على هذه المؤسسة – السلطة – مبيناً القواعد الاساسية التى تقوم عليها، من حيث تكوينها واختصاصها، مع الوقوف

على ما يراه من معوقات تمنع المؤسسة التشريعية من أخذ دورها الكامل فى عملية تطوير المجتمع ورقى مؤسساته.

على أن المنهج الذى سيتبع فى هذه القراءة هو المنهج الوصفى القائم على عقد محاورة بين النص القانونى والواقع العملى. اذ ان تجربة ما يزيد عن خمسة واربعين عاما من العمل التشريعى تتطلب سلوك هذا المنهج للوقوف على آلية عمل هذه المؤسسة وما واجهته من عوائق خلال مسيرتها التشريعية.

واخيرا فان الباحث لم يتعمق فى بحث الجزئيات بقدر محاولته التركيز على القواعد التى تستند اليها المؤسسة التشريعية فى المملكة الاردنية الهاشمية مع الإحالة الى المراجع المتخصصة لمن اراد التوسع والزيادة.

ويمكن تقسيم المراحل التى مرت بها السلطة التشريعية الى أربع مراحل(*) هى :-

١ - كان للمباحثات التى أجراها الأمير عبدالله مع تشرشل وزير المستعمرات البريطانى فى القدس فى ٢٩- ٣ - ١٩٢١ نتائج عديدة أهمها: تأسيس حكومة وطنية برئاسة الأمير عبدالله فى شرق الاردن(١) لها استقلال إدارى تام، مما جنب شرقى الاردن تطبيق وعد بلفور عليه.

٢ - ثم عقدت معاهدة بين الاردن وبريطانيا بتاريخ ٢٠ شباط ١٩٢٨ فى لندن، كان من أهم نتائجها نشر القانون الاساسى (الدستور) لشرقى الاردن، وتطبيقاً لنص المواد ٢٥- ٤١ من القانون الاساسى تكون المجلس التشريعى الأول.

وقد تألف المجلس التشريعى من نواب منتخبين وفق قانون الانتخاب، ومن رئيس الوزراء وأعضاء المجلس التنفيذى الذين صاروا أعضاء طبيعيين فى المجلس

(*) انظر فى تفصيل التطور التشريعى فى الاردن، أديب الهلسا، أسس التشريع والنظام القضائى فى الاردن، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة، ١٩٧١ صفحة ١١ وما بعدها، وكذلك هانى خير، الحياه النيابية فى الاردن ١٩٢٠- ١٩٩٣، منشورات لجنة تاريخ الاردن - الطبعة الأولى- ١٩٩٣ صفحة ١٩ وما بعدها.

التشريعي، ولهم حق التصويت، كما أنيطت السلطة التشريعية بالمجلس التشريعى والامير.

وقد تركزت صلاحية المجلس التشريعى الأساسية على إقرار مشاريع القوانين المقترحة من قبل المجلس التنفيذي، والتى تقدم بعد إقرارها للأمير ليصادق عليها، كما كان للمجلس حق اقرار قانون الموازنة.

٣ – وبعد الحرب العالمية الثانية، عقدت معاهدة جديدة بين بريطانيا والاردن فى ١٧ يونيو ١٩٤٦ اعترفت بريطانيا بموجبها باستقلال الاردن وتمتعه بالشخصية المعنوية، مما أدى الى اتخاذ مجلس الوزراء قرارا يقضى باعلان البلاد دولة مستقلة استقلالا تاماً على اساس أن يكون الحكم ملكيا نيابيا مع مبايعة الأمير عبدالله ملكا دستوريا على رأس الدولة، وأصبحت امارة شرقى الاردن المملكة الاردنية الهاشمية وليتم انتخاب أول مجلس نواب عام ١٩٤٧، وفقا لاحكام الدستور الاردنى الصادر عام ١٩٤٦ الذى أناط السلطة التشريعية بالملك ومجلس الأمة والذى يتألف من مجلس الاعيان ومجلس النواب.

وأهم ما يميز هذا الدستور انه أخذ بنظام المجلسين، وحدد مدة مجلس النواب بأربع سنوات، ونص على أن يراعى فى انتخاب مجلس النواب التمثيل العادل للأقليات، وأخذ بمبدأ أن الملك هو رأس الدولة الأعلى وهو مصون وغير مسؤول، كما جعل هذا الدستور الوزارة مسؤولة امام الملك فقط.

٤ – ونتيجة للاحداث التى جرت بعد احتلال اليهود لفلسطين، توحدت الضفة الغربية (وهى الجزء الذى لم يحتل بعد حرب ١٩٤٨) مع المملكة الاردنية الهاشمية وذلك فى سنة ١٩٥٠، ليتبع الوحدة صدور دستور عام عن ١٩٥٢[٢] الذى سار على مبدأ أناطه السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك وعلى أن يتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان والنواب، وإستند هذا الدستور أساساً على دستور سنة ١٩٤٦، إذ أن السلطة الفعلية بقيت مركزة في يد السلطة التنفيذية، كما أنه دستور جامد ولكنه اضاف مبدأ هاماً يتمثل فى مسؤولية الوزارة امام مجلس الامة وحق اتهام الوزراء والاقتراع على الثقة الممنوحة لمجلس النواب ومازال هذا الدستور معمولا به فى

المملكة الاردنية الهاشمية، إلا أنه قد تم إدخال بعض التعديلات عليه وإن لم تمس قواعده العامة.

وفى بحثنا هذا عن السلطة التشريعية فى المملكة الاردنية الهاشمية سيكون الاعتماد اساساً على نصوص الدستور الاردنى، الذى اناطه السلطة التشريعية وفق نص المادة ٢٥ منه بمجلس الامة والملك، بقولها «تناط السلطة التشريعية بمجلس الامة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسى الأعيان والنواب».

وعليه فسيتم تقسيم هذا الموضوع إلى مبحثين أساسيين، تتم معالجة تكوين السلطة التشريعية فى الأول منهما، ومعالجة سير عمل السلطة التشريعية واختصاصاتها فى ثانيهما، وفقا للتقسيم الآتى:

المبحث الأول:

تكوين السلطة الشريعية

أولا : تكوين مجلس الاعيان

١ - كيفية تكوين مجلس الاعيان

المبحث الثانى: اختصاصات السلطة التشريعية وآلية عملها.

خاتمة.

المبحث الأول

تكوين السلطة التشريعية

أولا : تكوين مجلس الأعيان

١ - كيفية تكوين مجلس الأعيان

يتم تكوين مجلس الأعيان من قبل الملك، الذى يصدر إرادة ملكية يوقع عليها رئيس الوزراء ووزير الداخلية باعتباره الوزير المختص[٣].

ومن هنا، فإن مجلس الأعيان يتكون عن طريق التعيين من قبل الملك، وفقاً لما قررته المادة (٣٦) من الدستور التى نصت على أن «الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم».

ويبدو جلياً مدى سيطرة السلطة التنفيذية على مجلس الأعيان، بل إن هذا المجلس يطلق عليه فى الأدبيات السياسية «مجلس الملك» وهو أمر فيه كثير من العيوب التى ستتضح لاحقا[٤].

٢- الشروط الواجب توافرها فى عضو مجلس الاعيان:

لقد عالجت مواد الدستور الاردنى هذه الشروط فنصت المادة ٦٤ على أنه:

«يشترط فى عضو مجلس الاعيان زيادة على الشروط المعينة فى المادة (٧٥) من هذا الدستور أن يكون قد أتم اربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقين ومن أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدين من رتبة أمير لواء فصاعدا أو النواب السابقين الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين، ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن».

وأما المادة ٧٥ من الدستور، فقد حددت الأشخاص الذين لا يجوز تعيينهم أعضاء فى مجلس الأعيان، فنصت على:

١ - لا يكون عضواً فى مجلسى الاعيان والنواب:

أ - من لم يكن اردنياً. ب - من يدعى الجنسية أو حماية أجنبية. جـ - من كان محكوما عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً. د - من كان محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه. هـ - من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة لجريمة غير سياسية ولم يعف عنه. و - من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسب عقد غير عقود استئجار الأراضى والأملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً فى شركة اعضاؤها اكثر من عشرة أشخاص. ز - من كان مجنوناً أو معتوهاً. ج - من كان من اقارب الملك فى الدرجة التى تعين بقانون خاص.

٢ - إذا حدثت أية حالة من حالات عدم الأهلية المنصوص عليها فى الفقرة السابقة لأى عضو من أعضاء مجلسى الاعيان والنواب أثناء عضويته أو ظهرت بعد انتخابه، تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثى أعضاء مجلسه على أن يرفع القرار إذا كان صادراً من مجلس الأعيان إلى جلالة الملك لإقراره.

ويعلق الفقه على المادة ٦٤ من الدستور السابق ذكرها بقوله(٥):

«والنقد الذى يوجه لهذا النص التفصيلات غير الضرورية التى وردت به، وكان يمكن الاكتفاء بالعبارة الأخيرة فقط، أو مما يماثلها بحيث يقال: «يعين الملك أعضاء مجلس الأعيان من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب»... وبخاصة أنه قد يصل البعض إلى أحد المراتب التي ذكرتها المادة المذكورة، ولكنه لا يحوز على ثقة الشعب».

ويبدو أن عبارة «الحائزين على ثقة الشعب» أكثر دقة من ناحية الصياغة القانونية أولاً، ومن الناحية العملية ثانياً، إذا أن الوعى والنضوج السياسى لم يصل بعد فى المملكة الاردنية ليكون الأشخاص السابق ذكرهم يمثلون الشعب حقيقة، بل إن الأمر لا يخرج عن رؤية السلطة التنفيذية- وهى الأكثر نفوذا فى تعين أولئك الاشخاص الذين ذكرتهم المادة ٦٤ من الدستور.

ومما تجدر ملاحظته هنا أن الدستور الاردنى حظر الجمع بين عضوية مجلس الاعيان أو النواب والوظائف العامة(٦) أو الجمع ما بين عضوية مجلس الاعيان والنواب معا، وإن كان الدستور قد أجاز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الاعيان، وحظر الجمع ما بين رئاسة مجلس الاعيان وعضوية مجلس الوزراء أو رئاسته(٧).

٣- مدة العضوية وعدد الأعضاء وحل المجلس :

أ : - فيما يتعلق بمدة عضوية مجلس الاعيان، فقد نصت المادة ٦٥ من الدستور على أن: «مدة العضوية فى مجلس الاعيان أربع سنوات، ويتجدد تعيين الاعضاء كل أربع سنوات، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته منهم».

ب - عدد أعضاء مجلس الأعيان لم يحدده الدستور، بل حدد فى المادة ٦٣ الحد الاعلى لعدد الاعضاء، إذ نص على أن «يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب».

ومن هنا يظهر سيطرة السلطة التنفيذية التى سبقت الاشارة إليها، إذ أن عدد أعضاء مجلس الاعيان يشكل نسبة مرتفعة بالقياس لعدد أعضاء مجلس النواب المنتخب، ومن هنا فإن مجلس الاعيان يمكن أن يشكل عقبة قوية أمام مشاريع مجلس النواب، وخصوصاً فى حالة اجتماع المجلسين لإقرار مشروع ما، وضرورة حصول هذا المشروع على أغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين ليرفع للملك للتصديق عليه؛ إذ أن مجلس الاعيان المعين يستطيع فى معظم الحالات - إن لم يكن كلها - أن يعوق أى تشريع يقره مجلس النواب المنتخب، لأن عدد اعضاء مجلس الاعيان يعادل ثلث اعضاء المجلسين مجتمعين، فإذا صمم الاعيان على رفض مشروع قانون، فإنه يسقط، اللهم إلا إذا اقترع مجلس النواب بالاجماع بالموافقة عليه وهو يكاد أن يكون من المتعذر تحقيقه(٨).

وهذا الأمر من العيوب التى يجب معالجتها، بل إن الباحث يرى أن مبدأ تعيين أعضاء مجلس الاعيان قد جاوز الفائدة المرجوة منه من حيث رفد المجلس بأصحاب الخبرة والكفاءة، إلى إعاقة عمل المجلس المنتخب الذى يعتبر هذا الاخير شرط النظام الديمقراطى، فما الفائدة من وجود مجلس منتخب تعطل مشاريعه عن طريق مجلس

معين؟ وكيف يمكن التحدث عن الديمقراطية فى ظل وجود معوقات قانونية واضحة؟ بل كيف يمكن قبول اجتماع مجلس الاعيان والنواب تحت رئاسة رئيس مجلس الاعيان كما نصت على ذلك المادة ٩٢ من الدستور، ورئيس مجلس الاعيان يخضع للسلطة التى عينته وهى السلطة التنفيذية لا الهيئة الناخبة؟

جـ – وفيما يتعلق بحل المجلس فقد بينت المادة ٣٤ من الدستور فى فقرتها الرابعة أن: «للملك أن يحل مجلس الاعيان أو يعفى احد اعضائه من العضوية».

وكذلك فإن المادة ٦٦ من الدستور نصت على توقف جلسات مجلس الاعيان فى حالة حل مجلس النواب فقد نصت هذه المادة بفقرتيها على أن: «يجتمع مجلس الاعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين»، «وإذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الاعيان».

وأما خلو أحد مقاعد مجلس الاعيان فقد عالجته المادة ٨٨ من الدستور التى نصت على أن: «إذا شغل محل أحد أعضاء مجلسى الاعيان والنواب – الوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الاسباب، فيملأ بطريق التعيين إذا كان عينا أو الانتخاب الفرعى إن كان نائباً. وذلك فى مدى شهرين من تاريخ اشعار المجلس الحكومة بشغور المحل وتدوم عضوية العضو الجديد الى نهاية مدة سلفه».

وقد استقر العرف الدستورى على أن ملء المحل الشاغر يكون للمدة المتبقية من عمر المجلس لا لفترة جديدة، باستثناء ما إذا تم التجديد من قبل الملك للمجلس أو للعضو الذى ملأ المحل الشاغر.

٤ – تمثيل الأقليات فى مجلس الأعيان:

لم يتضمن الدستور نصوصاً تعالج هذا الموضوع، كذلك لم يتضمن النظام الداخلى لمجلس الاعيان هذا الموضوع، وهو أمر طبيعى مادمنا أمام نظام تعيين لا انتخاب.

وقد جرى العرف على أن يختار الملك الأشخاص الذين يمثلون كافة المجتمع بكل أقلياته، بل ان مجلس الاعيان الاردنى يمثل التوازنات الدقيقة للمجتمع الاردنى، ومن النادر أن يتم تعيين المجلس دون أخذ الاقليات بعين الاعتبار(٩) .

ثانياً : تكوين مجلس النواب

١- كيفية تكوين مجلس النواب

عالجت المادة ٦٧ من الدستور طريقة تعيين مجلس النواب، وذلك عن طريق الانتخاب العام السرى والمباشر فقد نصت هذه المادة على: «يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون الانتخاب الذى يكفل سلامة الانتخاب. وحق المرشحين فى مراقبة الاعمال الانتخابية. وعقاب العابثين بإرادة الناخبين.

وأما رئيس مجلس النواب فينتخب من قبل مجلس النواب نفسه فى بداية كل دورة عادية، وتستمر رئاسته لمدة سنة شمسية، ويمكن تجديد انتخابه، أما فى حالة اجتماع مجلس النواب فى دورة غير عادية ولم يكن للمجلس رئيس فينتخب المجلس رئيساً له لمدة تنتهى فى أول الدورة العادية(١٠) .

وغنى عن البيان أن مبدأ العمومية الذى نصت عليه المادة ٦٧ السابقة لم يطبق يوماً ما، إذ دائماً ما يكون هنالك شروط واجبة التحقيق للانتخاب(١١)، منها ما يتعلق

– الجنسية : حيث يجب أن يكون الناخب اردنياً. والسن : إذ لا يحق الانتخاب إلا لمن أكمل تسع عشرة سنة شمسية من عمره فى ٣١ تموز من كل سنة وكان إسمه مسجلاً فى أحد الجداول الانتخابية النهائية. و الأهلية العقلية : بحيث يشترط فى الناخب أن يكون متمتعاً بقوى عقلية سليمة. و الأهلية الادبية : أى أن لا يكون الناخب ممن «كان محكوماً عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة لجريمة غير سياسية ولم يعف عنه(١٢) ، أو ممن كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانونا(١٣) .

كما أن قانون الانتخاب الأردنى منع العاملين فى القوات المسلحة الاردنية والأمن العام والدفاع المدنى من حق الانتخاب وذلك أثناء قيامهم بالخدمة الفعلية(١٤) .

والانتخاب فى المملكة الاردنية يكون سريا ومباشرا من قبل الناخب تجاه المرشح، للمحافظة على نزاهة الانتخابات من الضغوط والتهديدات التى يمكن أن تجرى على المرشحين.

ومما تجدر ملاحظته هنا أن السلطة التنفيذية هى الى تشرف على عملية الانتخاب وهى التى تحدد من يحق له الانتخاب ومن يعطى بطاقة الناخب، وغير خاف بأن السلطة التنفيذية فى الاردن، لم تتوان عن التلاعب بالعملية الانتخابية سواءعن طريق حرمان الناخب من بطاقته، أو عن طريق إعطاء أكثر من بطاقة لشخص واحد(١٥) ، ومن هنا وجب أن تتم عملية الاشراف على الانتخابات من طرف محايد لا يخضع للسلطة التنفيذية أو تهديداتها، أو أن يشرف القضاء على عملية الانتخاب كاملة لضمان نزاهتها.

ومما تجدر ملاحظته كذلك، أن الانتخاب فى المملكة الاردنية كان يتم عن طريق الانتخاب بالقائمة، ولكن السلطة التنفيذية بعد أن قامت بحل مجلس النواب عام ١٩٩٣، قامت بإصدار قانون مؤقت جرت على ضوئه انتخابات مجلس النواب الحالى على أساس الانتخاب الفردى، دون الاخذ بمبدأ تقسيم البلد إلى دوائر، مما أدى إلى وضع غريب لم يلتزم بمبدأ الانتخاب بالقائمة أو الانتخاب الفردى كما هو معروف(*).

٢ - الشروط الواجب توفرها فى عضو مجلس النواب

حددت المادة ١٨ من قانون الانتخاب الشروط الواجب توافرها فى المرشح لمجلس النواب فنصت على أن «يشترط فى المرشح لعضوية مجلس النواب ما يلى :

أ - أن يكون أردنيا منذ عشر سنوات على الأقل وأن لا يدعى الجنسية أو حماية أجنبية.

ب - أن يكون ناخبا مسجلا فى إحدى جداول الناخبين النهائية.

جـ - أن يكون مكملا ثلاثين سنة شمسية من عمره فى نهاية مدة الترشيح.

د - أن يكون غير محكوم عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه، وأن لا يكون محكوما عليه بجناية أو جنحة أخلاقية.

(*) ويبدو أن الهدف من هذا القانون كان ضرب المعارضة وتشتيتها تحت خلافات العشائرية إذ أصبحت العشيرة (العائلة) لها الكلمة الأولى والأخيرة فى صعود المرشح أو سقوطه.

هـ - أن لا يكون منتمياً إلى تنظيم غير مشروع والتنظيم غير المشروع هو كل حزب أو تنظيم تتنافى مبادئه وأهدافه وغاياته مع أحكام الدستور.

و - أن لا تكون له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد من غير عقود استئجار الأرض والاملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة اعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.

ز - أن لا يكون من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص.

والملاحظة الواجب ذكرها تتعلق بشرط السن، إذ أن سن الثلاثين كبيرة، إذا ما قورنت بسن الانتخاب وهي تسع عشرة سنة شمسية وسن اعتلاء الملك لعرشه وهي ثماني عشرة سنة، لذا وجب تخفيضها.

٣ -عدد أعضاء مجلس النواب ومدته وحله

أ - عدد الأعضاء

حدد قانون الانتخاب المؤقت الصادر سنة ١٩٦٠ عدد أعضاء مجلس النواب بـ ٦٠ عضواً، ولكن قانون الانتخاب لمجلس النواب الاردني رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦، وتعديلاته، سنة ١٩٨٩ حدد عدد الاعضاء بـ ٨٠ عضواً بزيادة قدرها ٢٠ عضواً، وقسمت محافظة عمان فقط إلى دوائر انتخابية.

ب - مدة المجلس

وأما ما يتعلق بمدة مجلس النواب فقد نصت المادة ٦٨ على أن :

١ - «مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية الى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين .

٢ - يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس، فإن لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء هذا المجلس، أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد».

ج - حل المجلس

أعطى الدستور الأردنى حق حل مجلس النواب للملك، إذ نصت المادة ٣٤ فى فقرتها الثالثة على أن: «للملك أن يحل مجلس النواب» ويمارس الملك هذا الحق عن طريق الارادة الملكية الموقعة من رئيس الوزراء ووزير الداخلية(١٦).

وقد وضع الدستور الاردنى بعض الضمانات لممارسة هذا الحق، مثل تسبيب قرار الحل الوارد، فى المادة ٧٤ من الدستور، وكذلك الضمانة التى تتعلق بعدم جواز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذى من أجله حل المجلس القديم، ومنع أى وزير من ترشيح نفسه فى الانتخابات بعد الحل إلا إذا قدم استقالته قبل بدء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على الأقل(١٧).

وقد ألغيت الفقرة الثانية من المادة ٧٤ التى كانت تنص على أن: «الحكومة التى يحل مجلس النواب فى عهدها تستقيل من الحكم خلال اسبوع من تاريخ الحل(١٨)».

وغنى عن البيان أن حق الحل وإن تم بواسطة الوزارة، إلا أنه يعبر عن فكرة وإرادة الملك.

ومما هو مؤسف حقيقة أن أغلب مجالس النواب فى المملكة الاردنية الهاشمية قد حلت بإرادة ملكية، ولم يراع فى هذا الحل الضمانات التى تحدث الدستور عنها، فمن بين أحد عشر مجلساً نيابيا (منذ عام ١٩٤٧- ١٩٩٣) حلت سبعة مجالس، كما أن المجلس الوحيد الذى جرى انتخابه على أساس حزبى وتولت فيه العمل حكومة حزبية فصل أغلب اعضائه(١٩).

ومن هنا تتضح ضرورة إلغاء حق حل مجلس النواب الممنوح للسلطة التنفيذية، إذ لم تستطع الضمانات الدستورية العديدة أن تمنع السلطة التنفيذية من حل مجلس النواب، دون تسبيب هذا الحل، بل إن السلطة التنفيذية كانت تلجأ إلى حل مجلس النواب فى حالة معارضته لها أو عدم الموافقة على مشروع قانون الموازنة العامة(٢٠).

والملاحظة الواجب ذكرها هنا، تتمثل فى أن مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب وفقاً لانتخابات حرة ونزيهة، يجب أن لا يخضع فى عمله لإرادة السلطة التنفيذية، كما

أن السلطة التنفيذية يجب أن تكون السلطة الثالثة والأقل نفوذاً بعد السلطة القضائية والتشريعية وهو عكس الموجود فى المملكة الاردنية الهاشمية.

واخيراً فإن التطور التشريعى يبين أن السلطة التنفيذية ما انفكت تزداد نفوذا على حساب السلطتين الأخريين، مما يهدد المسار الديمقراطى عامة والتشريعى خاصة بالانحراف عن تحقيق الهدف المتمثل فى دولة القانون ودولة المؤسسات.

٤ - تمثيل الأقليات فى المجلس

أخذت الدساتير الأردنية وآخرها دستور ١٩٥٢ بمبدأ تمثيل الأقليات فى المجالس التشريعية المختلفة، وإن كان الدستور الحالى لم ينص على الأخذ بمبدأ تمثيل الاقليات، إلا أن قانون الانتخاب(٢١) قد بين ذلك بعد أن قسم المملكة الى دوائر انتخابية وخصص لكل دائرة عدداً من النواب، إذ نصت المادة الأولى من جدول الدوائر الانتخابية على أن: «تحقيقا، للغايات المقصودة من المادة ٣١ من قانون الانتخاب تكون الدوائر الانتخابية فى المملكة لأغراض انتخاب مجلس النواب على الوجه المبين فى هذا الجدول.

ثالثاً : الملك

كما سبق القول فقد نص الدستور الاردنى على أن: «تناط السلطة التشريعية بمجلس الامة والملك..» فى المادة ٢٥ منه، وسيتم بحث هذا المطلب المتعلق بالملك بصفته تلك عن طريق ثلاث أفكار رئيسية تبين من هو الملك، والشروط الواجب توافرها فى الملك والوصى أو نائب الملك.

١ - من هو الملك

بينت المادة ٢٨٥ من الدستور الملك الذى يتولى المسؤولية إذ نصت على أن : «عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثى فى أسرة الملك عبدالله بن الحسين، وتكون وراثة العرش فى الذكور أولاد الظهور وفق الاحكام التالية:

أ - : «تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر ابنائه سناً ثم إلى ابناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة، وإذا توفى أكبر الابناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية إلى أكبر ابنائه ولو كان للمتوفى إخوة على أنه يجوز للملك ان يختار أحد

	المحافظة	الدوائر الانتخابية	عدد المقاعد النيابية المخصصة لها
١ -	محافظة العاصمة	١ - الدائرة الاولى وتشمل مناطق (بسمان وماركا وطارق من أمانة عمان الكبرى)	ثلاثة نواب مسلمين
		٢ - الدائرة الثانية وتشمل مناطق (اليرموك والنصر ورأس العين وبدر من أمانة عمان الكبرى)	ثلاثة نواب مسلمين
		٣ - الدائرة الثالثة وتشمل مناطق (المدينة وزهران والعبدلى من أمانة عمان الكبرى) .	اربعة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان ونائب واحد مسيحى
		٤ - الدائرة الرابعة وتشمل مناطق (القويسمة والجويدة وأبو علندا وخريبة السوق وجاوا واليادودة وأم قصير والمقابلين من أمانة عمان الكبرى) . وافضية سحاب والجيزة والموقر باستثناء بدو الوسط.	نائبان مسلمان
		٥ - الدائرة الخامسة وتشمل مناطق (شفا بدران وأبو نصير والجبيهة وصويلح وتلاع العلى وأم السماق وخلدا من أمانة عمان الكبرى وقضائي وادى السيروناعور.	خمسة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان
		٦ - الدائرة السادسة لواء مادبا وقضاء ذنيبان.	نائبان مسلمان ونائب واحد مسيحى.
٢ -	محافظة اربد	١ - مدينة إربد والمراكز والمناطق التابعة لمركز المحافظة مباشرة.	ثمانية نواب مسلمين ونائب واحد مسيحى
		٢ - لواء جرش	نائبان مسلمان
		٣ - لواء عجلون	نائبان مسلمان ونائب واحد مسيحى.
		٤ - لواء الرمثا ولواء بنى - كنانة	ثلاثة نواب مسلمين
		٥ - لواء الكورة ولواء الاغوار الشمالية.	نائبان مسلمان
٣ -	محافظة البلقاء	محافظة البلقاء	ستة نواب مسلمين ونائبان مسيحيان
٤ -	محافظة الكرك	محافظة الكرك	سبعة نواب مسلمين ونائبان مسيحيان
٥ -	محافظة معان	محافظة معان	خمسة نواب مسلمين
٦ -	محافظة الزرقاء	محافظة الزرقاء	خمسة نواب مسلمين واحد منهم من الشراكسة والشيشان ونائب واحد مسيحى
٧ -	محافظة المفرق	محافظة المفرق	ثلاثة نواب مسلمين
٨ -	محافظة الطفيلة	محافظة الطفيلة	ثلاثة نواب مسلمين
٩ -	البادية	بدو الشمال	نائبان مسلمان
		بدو الوسط	نائبان مسلمان
		بدو الجنوب.	نائبان مسلمان

ومن هنا نرى بأن النظام الدستورى الاردنى قد راعى مبدأ تمثيل الاقليات وبشكل دقيق

إخوته الذكور ولياً للعهد، وفى هذه الحالة تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش اليه[٢٢].

ب : إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب تنتقل الى اكبر اخوته، وإذا لم يكن له إخوة فإلى أكبر ابناء اخوته، فإن لم يكن لاكبر اخوته ابن فإلى أكبر أبناء إخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة.

جـ : فى حالة فقدان الاخوة وأبناء الاخوة، تنتقل ولاية الملك الى الاعمام وذريتهم على الترتيب المعين فى الفقرة ب.

د : وإذا توفى اخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك الى من يختاره مجلس الامة من سلالة النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن على.

٢ - الشروط الواجب توافرها فى الملك

وقد بين الدستور فى المادة ٢٨ منه هذه الشروط الواجب توافرها فى الملك، إذ نصت على أن:

هـ : «يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون مسلماً عاقلاً مولوداً من زوجة شرعية ومن أبوين مسلمين.

و : لا يعتلى العرش أحد ممن استثنوا بإرادة ملكية من الوراثة بسبب عدم لياقتهم، ولا يشمل هذا الاستثناء اعقاب ذلك الشخص، ويشترط فى هذه الارادة أن تكون موقعاً عليها من رئيس الوزراء وأربعة وزراء على الأقل بينهم وزير الداخلية والعدلية.

ز : يبلغ الملك سن الرشد متى تم ثمانى عشرة سنة قمرية من عمره، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن، يمارس صلاحيات الملك الوصى أو مجلس الوصاية الذى يكون قد عين بإرادة ملكية سامية صادرة من الجالس على العرش، وإذا توفى دون أن يوصى، يقوم مجلس الوزراء بتعيين الوصى أو مجلس الوصاية».

٣ - الوصى أو نائب الملك

فى حالة غياب الملك عن البلاد، أو فى حالة مرضه، يعين بإرادة ملكية نائباً له أو هيئة نيابية، لتمارس صلاحيات الملك اثناء غيابه أما إذا امتد غياب الملك لأكثر من أربعة أشهر، فيدعى مجلس الأمة إلى الاجتماع فوراً للنظر فى هذا الأمر[٢٣].

ولقد عالج الدستور الاردنى مسألة مرض الملك، سواء كان المرض العادى أو العقلى، فنص الدستور على ممارسة صلاحيات الملك بسبب مرضه، نائب أو هيئة نيابية وتعين الهيئة أو النائب بإرادة ملكية، وإن لم يكن ذلك ممكناً فيقوم مجلس الوزراء بهذا التعيين.

وأما المرض العقلى، فقد نص الدستور على أن يدعو مجلس الوزراء- بعد التثبت من هذا المرض – مجلس الامة الى الاجتماع فوراً، ويقرر مجلس الامة انتهاء ولاية الملك وانتقال الملك الى صاحب الحق فيه، كما أن مجلس النواب يدعى حتى ولو كان قد أنهى مدته ولم ينتخب مجلسا جديداً(٢٤).

ويشترط فيمن يكون نائباً للملك أو أحد أعضاء مجلس الوصاية أن يقسم اليمين(٢٥) وأن لا تكون سنه أقل من ثلاثين سنة قمرية.

وقد ذهب المجلس العالى على أنه: «ليس ثمة ما يمنع من تعيين رئيس مجلس الاعيان ورئيس مجلس النواب أو أحد أعضاء هذين المجلسين عضواً فى هيئة النيابة استنادا إلى الاطلاق الوارد فى نص الفقرة ط (٢٦).

المبحث الثانى : اختصاصات السلطة التشريعية وآلية عملها

بعد أن وقفنا على الكيفية التى يتم فيها تكوين السلطة التشريعية فى المبحث الأول، نأتى فى المبحث الثانى لنقف على اختصاصات السلطة التشريعية وآلية عملها، وذلك عن طريق ثلاثة مطالب يعالج فى الأول منها اختصاصات مجلس الأمة، وفى ثانيهما اختصاصات الملك ، وفى ثالثهما آلية عمل مجلس الأمة والحصانات المقررة لأعضاء المجلس.

أولاً : اختصاصات مجلس الأمة(*)

ويمكن تقسيم اختصاصات مجلس الأمة إلى اختصاص تشريعى، وآخر مالى وثالث سياسى، وهو ما سنبحثه هنا.

(*) نظراً لإعطاء الدستور الاردنى اختصاصات واحدة لمجلس النواب والاعيان فقد جمعتها فى مطلب واحد، مبيناً ما قد يكون أو يوجد من فوارق فى الاختصاصات بين المجلسين.

١ – الوظيفة التشريعية

ويمكن تقسيم هذه الوظيفة بدورها الى ثلاث مراحل هى:

أولاً : حق اقتراح القوانين، إذ يجوز لعشرة أو أكثر من اعضاء مجلس النواب أو الاعيان اقتراح القوانين، وبعد هذا يحال كل اقتراح على اللجنة المختصة فى المجلس، فإن لقى قبولاً أحيل على الحكومة لوضعه فى صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس فى الدورة نفسها مرة ثانية(٢٧)

ثانياً : إقرار القوانين، وهي مرحلة اساسية تأتى بعد صياغة المشروع من قبل الحكومة، ويحال هذا المشروع إلى مجلس النواب أولاً من رئيسه الى المجلس الذى يحيله بدوره– إذا رأى أن ثمة حاجة لمثل هذه القوانين – إلى اللجنة المختصة وهى اللجنة القانونية، لتعيده بعد دراسته وليتم التصويت عليه.

ومجلس النواب إما أن يقبل مشروع القانون كما هو أو يرفضه أو يقوم بتعديله، ومن ثم يتم رفعه الى مجلس الاعيان، حيث يحيله رئيس المجلس مرفقا معه تقرير من اللجنة القانونية، ليجرى التصويت عليه.

ولمجلس الاعيان قبول المشروع أو رفضه أو تعديله فإن رفض من المجلسين معا أعيد الى الحكومة، التى لا يمكنها تقديمه فى نفس الدورة التى رفض فيها، ويجوز لها أن تقدمه في دورة أخرى.

وأما إذا رفض المشروع من قبل مجلس الأعيان وأصر مجلس النواب على المشروع وأعاده الى مجلس الاعيان مطالباً بإقراره، عندئذ يقوم رئيس مجلس الاعيان بالدعوة الى جلسة مشتركة بين المجلسين لإقرار المشروع أو رفضه.

– وتجدر الملاحظة هنا الي عدم تطرق الباحث لموضوع فاعلية أداء السلطة التشريعية إذ أن هذا البحث دراسة فى الجانب القانونى للمؤسسة التشريعية أولاً، ولعدم توفر المراجع المطلوبة لمثل هذا الموضوع ثانياً. ولكن نشير هنا وبشكل سريع الي أن هذه الفاعلية كانت تتميز بالقوة والدور الكبير فى المجالس التشريعية الأولى فى المملكة ومرد ذلك إلى:

أ – الظروف المواكبة لاستقلال المملكة وخصوصاً بعد عام ١٩٤٧، وما شهدته المنطقة من مد قومى عربى كان له بالغ الأثر على الحياة داخل المملكة بعامة، وداخل المؤسسة التشريعية بخاصة.

ثالثاً : تصديق وإصدار القوانين، وقد أعطى الدستور الاردني هذا الحق للملك وفقاً للمادة ٩١ منه(٢٨)، ولم يعط مجلس الأمة حق التصديق، مما دفع بالفقه إلى القول «حق التصديق بهذا المعنى يتعارض مع الديمقراطية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية، لأنه ليس من المستساغ أن تسمو إرادة رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً، على إرادة الأمة المتمثلة بالبرلمان، وتعطلها عن طريق تعطيل العمل التشريعي»(٢٩).

٢ - الوظيفة المالية

وتتمثل هذه الوظيفة أساساً في الموازنة العامة التي يمكن من خلالها لمجلس الأمة تحديد السياسة المالية التي يجب على السلطة التنفيذية السير عليها مما يمكن المجلس من محاسبة الحكومة على سياساتها المالية، ويمكن المجلس كذلك من تعديل أو شطب أو إضافة ما يراه مناسباً على هذه السياسة المالية.

وقد نص الدستور على ذلك في المادة ١١٢ الفقرة الأولى إذ نصت على: «يقدم مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيه وفق احكام الدستور»، وفي الفقرة الرابعة حيث نصت: «لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع الموازنة العامة أو في القوانين المؤقتة المتعلقة بها أن ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة.».

على أن ما يؤخذ على وظيفة المجلس المالية هو الفقرة الخامسة من المادة ١١٢ والتي تنص على: «لا يقبل اثناء المناقشة في الموازنة العامة أي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة أو فرض ضريبة جديدة أو تعديل الضرائب المقررة».

= ب- عمق الوعي العلمي والثقافي الذي اتسمت به النخبة السياسية في ذلك الوقت، وتطلعها الى اقامة دولة ترتكز دعامتها إلى الحرية والمؤسسات القانونية.

ويمكن ملاحظة ذلك من خلال استعراض المؤسسة التشريعية لمواضيع مثل الميزانية، مشاريع التنمية، المريان، حيث كان سبباً في حل كثير من المجالس التشريعية، مثل مجلس عام ١٩٥٠، ١٩٥١، ١٩٥٦.. بينما نري في الوقت الحاضر أن قرراً أصدرته السلطة التنفيذية برفع ثمن سلعة اساسية تمثل الشعب (الخبز من ٨ قروش للكيلو إلى ٢٤ قرشا) ودون ان يأخذ الاهتمام المناسب من السلطة التشريعية.

والنقطة التى أثير حولها النقاش، هى مسألة القرض الخارجى، إذ ان المجلس العالى لتفسير الدستور اعتبر ان عقد القرض من اختصاص السلطة التنفيذية، ولا يشترط عرضه على السلطة التشريعية لأخذ موافقتها لعدم وجود ما ينص على ذلك فى الدستور(٣٠).

ولكن الدستور الاردنى أعطى مجلس الامة حق الرقابة على عقود الامتياز التى تبرمها السلطة التنفيذية، إذ نص فى المادة ١١٧ منه على أن «كل امتياز يعطى لمنح أى حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدر بقانون».

ولمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها أُنشىء ديوان المحاسبة وذلك وفق نص المادة ١١٩ من الدستور، وقد نصت هذه المادة فى فقرتها الأولى على:

١ - «يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها، وذلك قبل بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

٢ - ينص القانون على خصائص رئيس ديوان المحاسبة(٣١)».

٣ - الوظيفة السياسية

والمقصود بها رقابة مجلس الامة للسلطة التنفيذية فى جميع الأمور التى تقوم بها، ومن هنا فإن معرفة السلطة التنفيذية بوجود رقابة على أعمالها يجعلها تحاول إتقان هذه الأعمال وتحاول منع وقوع الاخطاء، وبالتالى منع ما يحدث نتيجة هذه الاخطاء من اخطار تهدد المصلحة العامة، وتوقع الاضرار بالمجتمع.

وهذه الرقابة يمارسها مجلس الامة بعدة طرق هى(٣٢):

أولاً: السؤال، وقد عرفه النظام الداخلى لمجلس النواب فى المادة ٨١ منه «السؤال هو استفهام العضو عن أمر يجهله أو رغبته فى التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة فى أمر من الأمور».

- ونشر فى الجريدة الرسمية وطبق دون ان يترتب عليه مسؤوليات على السلطة التنفيذية.. ومن هنا يثور التساؤل عن فاعلية السلطة التشريعية فى مثل هذا الوضع؟! وهل يمكن الحديث عن دور قوي للسلطة التشريعية، أم دور اقوى وسيطرة أكبر من السلطة التنفيذية؟!.

ثانياً : الاقتراح برغبة، وقد عرفته المادة ٩٠ من النظام الداخلى لمجلس النواب: «كل اقتراح برغبة لأحد الاعضاء يجب أن يقدم كتابة الى رئاسة المجلس ويخبر الرئيس المجلس به فى أول جلسة لاحالته على اللجنة الادارية».

ثالثاً : الاستجواب، وعرفته المادة ٩٤ من النظام الداخلى بأنه: «هو محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف له فى شأن من الشؤون العامة».

رابعاً : طلب المناقشة، وعرفته المادة ١٠٤ من النظام الداخلى: «لكل عضو إذا أيده عشرة أعضاء على الأقل، وكذلك للحكومة الحق فى أن تطلب من المجلس طرح موضوع هام عام للمناقشة لتبادل الرأى فيه بين المجلس والحكومة».

خامساً : العرائض، وعرفتها المادة ١٤٢ من النظام الداخلى: «يحق لكل أردنى أن يرفع إلى المجلس الشكوى فيما ينوبه من أمور شخصية وأن يرفع البيانات فيما له صلة بالشؤون العامة».

وتجدر الملاحظة أن اللجان الادارية فى كل من المجلسين تختص بتدقيق الشكايات والبيانات الخاصة والعامة التى ترفع للمجلس، وبحث أى مسألة لها بالادارة العامة، كما أن لمجلس الأمة الاتصال بالافراد والموظفين ليستقى منهم المعلومات بخصوص الموضوع الذى يراد الوقوف على حقيقته.

وقد عالج النظام الداخلى لمجلس الاعيان هذه الطرق فى المواد من ٧٧ – ٩٧(٣٣) على أن ما تجدر ملاحظته هنا هو أن الطريقة التى ينص عليها النظام الداخلى لمجلس النواب وكذلك مجلس الاعيان لممارسة هذه الوظيفة تتمثل فى توجيه الطلب كتابة الى رئيس المجلس الذى ينتمى اليه مقدم الطلب ليبلغ رئيس المجلس الوزير المختص، ويدرجه فى جدول اعمال جلسة، وفى حالة الاستجواب لتبين الموضوعات والوقائع التى يتناولها الاستجواب، ويحدد المجلس موعد المناقشة بعد سماع أقوال الوزير بحيث لا يقل عن غايته أيام إلا إذا رأى المجلس وجها للاستعجال ووافقه الوزير.

ثانياً: اختصاصات الملك

سبق القول بأن المادة ٢٥ من الدستور قد أناطت السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ومن استعراض الدستور نرى أن اختصاصات الملك التشريعية قد بينتها المادة ٣١ التى تنص على: «الملك يصدق على القوانين ويصدرها» والمادة ٩٣ التى تنص على:

١ – «كل مشروع قانون أقره مجلسا الاعيان والنواب يرفع الى الملك للتصديق عليه»، ومن هنا يتضح أن اختصاصات الملك التشريعية تتمثل فى التصديق على القوانين وإصدارها(٣٤).

١– التصديق على القوانين

ويقصد بالتصديق «العمل الذى يعطى به رئيس الدولة الإقرار (أى الموافقة) الضرورى الذى لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه، وبذلك يعتبر عنصراً أساسيا فى العملية التشريعية(٣٥).

ومن هنا فإن حق التصديق يجعل للملك سلطة تساوى سلطة البرلمان، بل إن القانون فى الدستور الاردنى يكون محصلة توافق أوتلافى إرادتين، إرادة البرلمان، وإرادة الملك وهذا ما اتجه اليه المجلس العالى لتفسير الدستور(٣٦) إذ اعتبر أن القانون هو ثمرة ثلاث عمليات مجتمعة ومتكاملة وهى : –

أ – تقديم المشروع من رئيس الوزراء الى مجلس الأمة.

ب – موافقة مجلس الامة على هذا المشروع.

جـ – تصديق جلالة الملك عليه.

ومن هنا فإن للملك أن يرفض القانون بعدم الموافقة على التصديق عليه، وهو أمر فى غاية الخطورة فى ظل النظام الدستورى الأردنى الذى يجعل الملك غير مسؤول، وبالتالى يمكن أن تتعارض إرادة الملك مع إرادة السلطة التشريعية بعامة، ومجلس النواب المنتخب بخاصة.

وسلطة الملك وفق الدستور الأردنى وتفسير المجلس العالى لتفسير الدستور هى سلطة مساوية للسلطة التشريعية، أى سلطة تقرير لا حق اعتراض(٣٨).

وللملك وفقاً للمادة ٩٣ من الدستور فى فقرتها الثالثة، رد القانون فى غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه اليه مشفوعا ببيان أسباب عدم التصديق.

٢ - إصدار القوانين

وعملية الإصدار مرحلة تسبق مباشرة مرحلة تنفيذه، وهى بمثابة عملية اعلان عن مولد القانون الجديد من قبل رئيس الدولة، أى اعلان «برسمية وصحة الاجراءات الواجبة فى عمله فحسب»(٣٩).

وعملية الاصدار عملية قانونية لابد أن يمر بها القانون لتنفيذه، وبالتالى فإن عملية الاصدار بمثابة تكليف من رئيس الدولة الى رئيس السلطة التنفيذية لتنفيذ القانون.

والانتقاد الموجه لعملية الاصدار يتمثل فى المهلة غير المحددة للإصدار، وبالتالى إمكانية حفظ القانون لفترة طويلة دون إصداره «ومهما يكن من أمر فإن عدم اصدار القانون من جانب الملك بعد تصديقه، لاعلاج له الا بتحريك المسؤولية الوزارية من قبل مجلس النواب»(٤٠).

ثالثاً: سير عمل مجلس الامة والحصانات المقررة لأعضائه

لم يحدد الدستور الاردنى مكان انعقاد مجلس الأمة، لذا يمكن انعقاد مجلس الامة خارج العاصمة.

إلا أن الدستور قد بين دورات مجلس الأمة، ونص على لزوم أن يقسم كل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب اليمين.

كما أن الدستور الأردنى قد بين الحصانة التى يتمتع بها أعضاء مجلس الأمة، وهو ما سيتم توضيحه هنا.

١ - دورات مجلس الأمة واليمين القانونية

أ - دورات مجلس الأمة(٤١) وقد عرف الدستور الأردنى ثلاثة أنواع من الدورات هى:

الدورة العادية، وقد نصت عليها المادة ٧٧ من الدستور؛ إذ قالت: «يعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة فى غضون كل سنة من مدته».

وقد بين الدستور موعد هذه الجلسة، إذ أنها فى اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وفى اليوم الذى يليه إن كان الأول من تشرين عطلة رسمية، فنصت المادة ٨٧ منه فى فقرتها الاولى على أن: «يدعو الملك مجلس الأمة الى الاجتماع فى دورته العادية فى اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففى أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية».

وكذلك أعطى الدستور الحق للسلطة التنفيذية فى تأجيل اجتماع مجلس الأمة على أن لا تتجاوز مدة التأجيل شهرين، فنص الدستور فى الفقرة الأولى من المادة ٧٨ على: «أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر فى الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين فى الارادة الملكية على أن لا تتجاوز مدة الارجاء شهرين».

ويجتمع مجلس الأمة من تلقاء نفسه إذا لم يدع الى الاجتماع بمقتضى المادة ١/٧٨ وتكون مدة هذه الدورة أربعة أشهر، مع جواز أن تمدد الدورة العادية من قبل السلطة التنفيذية، التى تقوم كذلك بفض الدورة، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٧٨ على ذلك بقولها: « وتمتد هذه الدورة العادية أربعة أشهر إلا إذا حل الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة اخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هنالك من أعمال، وعند انتهاء الأشهر الأربعة أو أى تمديد لها يفض الملك للدورة المذكورة».

وافتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة يكون بإلقاء الملك خطاب العرش فى المجلسين مجتمعين، وللملك أن ينيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بإلقاء خطبة العرش حسب نص المادة ٧٩ من الدستور.

ويجوز لكل من مجلس النواب والأعيان تأجيل جلساته؛ إذ نصت على ذلك المادة ٨١ من الدستور بقولها : «يجوز لكل من مجلسى الاعيان والنواب أن يؤجل جلساته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلى».

- **الدورة غير العادية**(٤٢)، وقد نص الدستور فى المادة ١/٧٣ منه على هذه الدورة إذ بينت هذه المادة أنه فى حالة حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة، يجتمع المجلس فى دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر فنصت على: «إذا حل

مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد فى دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأقل، وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (٧٨) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل».

وأما مدة هذه الدورة غير العادية فقد نصت المادة ٧٣ فى فقرتها الثالثة على أنه: «لا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية فى أى حال (٣٠) ايلول وتفض فى التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى.. وإذ حدث أن عقدت الدورة غير العادية فى شهرى تشرين الاول وتشرين الثانى فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب».

جـ - **الدورة الاستثنائية**، وقد نص الدستور فى المادة ١/٨٢ منه على هذه الدورة، إذ بينت أن: «للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الامة إلى الاجتماع فى دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل اقرار امور معينة تبين فى الارادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية».

وفى الفقرة الثانية من نفس المادة نص على أن: «يدعو الملك مجلس الامة للاجتماع فى دورة استثنائية ايضا متى طلبت ذلك الاغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التى يراد البحث فيها».

أى أن الدورة الاستثنائية تعقد بدعوة من الملك بناء على رغبته، أو بدعوة من الملك بناء على طلب الاغلبية المطلقة لمجلس النواب.

ولا يجوز للمجلس أن يبحث فى الدورة الاستثنائية إلا الأمور المعينة المبينة فى الإرادة الملكية عند صدور الدعوة كما بينت ذلك الفقرة الأولى من المادة ٨٢.

وهو أمر غريب حقاً؛ إذ أن معناه منع ممثلى الشعب من ممارسة حقهم فى مناقشة ما يرونه من مواضيع هامة، يمكن أن تطرأ بعد صدور الارادة الملكية، وإذا تعارضت هذه الأمور مع إرادة الملك فلا يمكن مناقشتها من قبل المجلس.

ب - اليمين القانونية

وقد نص الدستور فى المادة ٨٢ منه على هذه اليمين بقوله: «على كل عضو من أعضاء مجلسى الاعيان والنواب قبل الشروع فى عمله أن يقسم أمام مجلسه يميناً هذا نصها:-

أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة اليّ حق قيام».

٢ - النصاب القانونى للجلسات وحصانة أعضاء مجلس الأمة

- **النصاب القانونى للجلسات** (*) وقد اشترطت المادة ٨٤ فى فقرتها الأولى لاعتبار جلسات أى من المجلسين قانونية، حضور ثلثى المجلس، وتستمر الجلسة قانونية مادامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضرة بها.

وتصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الاعضاء الحاضرين ماعدا الرئيس، وفى حالة تساوى الاصوات فيجب على الرئيس أن يعطى صوت الترجيح.

وأما النصاب القانونى للجلسات المشتركة بين المجلسين، فهو حضور الاغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين، وإصدار القرارات بأغلبية اصوات الحاضرين ماعدا الرئيس الذى يعطى صوته عند تساوى الأصوات.

- حصانة أعضاء مجلس الأمة

وقد منح الدستور أعضاء مجلس الأمة هذه الحصانات ليمارسوا أعمالهم بحرية دون أى مساس أو تهديد من قبل السلطة التنفيذية، وهذه الحصانات هى(٤٣):

أ - عدم توقيف أو محاكمة العضو؛ إذ نصت المادة ٨٦ من الدستور فى الفقرة الأولى منها على أن: «لا يوقف أحد أعضاء مجلسى الاعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة إجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذى هو منتسب اليه قرار بالأكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه أو لمحاكمته أو ما لم يقبض عليه فى حالة التلبس بجريمة جنائية، وفى حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب إعلام المجلس بذلك فوراً».

(*) وتجدر ملاحظة أن الجلسات تكون علنية، ويجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب الحكومة أو طلب خمسة من الاعضاء وللمجلس قبول الطلب أو رفضه، كما تجدر الملاحظة أن هناك جلسات مشتركة بين المجلسين تكون فى الحالات التالية:

أ - تبوُءْ الملك للعرش وقسمه اليمين

ب - افتتاح الدورة العادية لمجلس الأمة

جـ - اجتماع المجلسين بصفة مؤتمر

د - بناء على طلب رئيس الوزراء.

أى أن توقف أحد أعضاء المجلسين يتطلب قراراً بالأكثرية المطلقة يسمح بذلك، وأما وقف العضو أثناء توقف عمل مجلس الأمة، فيجب أن يبلغ رئيس الوزراء المجلس الذى ينتمى اليه ذلك العضو وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٨٦ بقولها: «فعلى رئيس الوزراء أن يبلغ المجلس المنتسب اليه ذلك العضو عند اجتماعه، الاجراءات المتخذة مشفوعة بالايضاح اللازم».

ب - **حرية الكلام**؛ إذ بينت المادة ٨٦ من الدستور أن للعضو المنتسب لأحد المجلسين الحرية الكاملة فى الكلام وإبداء الرأى فى جميع المسائل داخل المجلس فقالت: «لكل عضو من أعضاء مجلس الأعيان والنواب ملء الحرية فى التكلم وابداء الرأى فى حدود النظام الداخلى للمجلس الذى هو منتسب اليه، ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أى تصويت أو رأى يبديه أو خطاب يلقيه فى أثناء جلسات المجلس(*).

جـ - **فصل مجلس النواب فى صحة نيابة أعضائه**، وقد نصت على ذلك المادة ٧١ من الدستور بقولها لمجلس النواب حق الفصل فى صحة نيابة اعضائه ولكل ناخب ان يقدم الى سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب فى دائرته طعناً يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثى اعضاء المجلس».

د - **فصل النواب والاعيان من مجالس الامة**، وقد نصت على ذلك المادة ٩٠ من الدستور بقولها: «لا يجوز فصل أحد من عضوية أى من مجلسى الاعيان والنواب إلا بقرار صادر من المجلس الذى هو منتسب اليه، ويشترط فى غير حالتى عدم الجمع والسقوط المبينتين فى هذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر قرار الفصل بأكثرية ثلثى الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وإذا كان الفصل يتعلق بعضو من مجلس الاعيان فيرفع قرار المجلس الى الملك لإقراره».

وغنى عن البيان ان هذه المادة مرتبطة أشد الارتباط بمبدأ فصل السلطات بل هى أهم نتاجه، وإن كانت ممارسة عملية فصل النواب قد خضعت فى كثير من الاحيان فى الاردن الى ضغوطات السلطات التنفيذية وتهديداتها(٤٤).

(*) انظر تفصيل ذلك فى المراجع التى سبق ذكرها وفى موضوع الحصانات بشكل عام بالاضافة الى المراجع السابقة، النظام الداخلى لمجلس النواب صفحة ٩ وما بعدها، والنظام الداخلى لمجلس الاعيان صفحة ٣٤ وما بعدها.

هـ - إسقاط العضوية، وقد نصت على ذلك المادة ٧٥ من الدستور فى فقرتها الثانية، ويتعلق إسقاط العضوية بعدم الأهلية[٤٥]، ويرى الفقه أن مجلس النواب «عندما يرغب فى ممارسة صلاحياته وفق هذه المادة فإنه لا يمكن أن يصل الى وقائع تخالف الوقائع التى توصلت اليها المحاكم المختصة لأن قرارات المحاكم هى عنوان الحقيقة»[٤٦].

إذ أن مجلس النواب لا يملك مطلق الصلاحية فى إسقاط العضوية بل تشاركه محكمة البداية ومحكمة العدل العليا وإسقاط العضوية يكون بإصدار قرار بأكثرية ثلثى أعضاء المجلس الذى ينتمى اليه العضو، على أن القرار الصادر عن مجلس الأعيان يجب أن يرفع للملك لاقراره.

و - وضع الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة، وقد نصت على ذلك المادة ٨٣ من الدستور بقولها: «يضع كل من المجلسين أنظمة داخلية لضبط وتنظيم اجراءاته، وتعرض هذه الأنظمة على الملك للتصديق عليها».

خاتمة

بعد أن رأينا كيف يتم تكوين السلطة التشريعية وماهية اختصاصاتها، فى المملكة الاردنية الهاشمية، نوجز هنا بعض الملاحظات، التى يرى الباحث أنها ضرورية لتطوير المؤسسة التشريعية فى المملكة، ومن ثم لتلعب هذه المؤسسة الدور الأهم فى إرساء دولة المؤسسات ودولة القانون.

وهذه الملاحظات هى :-

أولاً : فيما يتعلق بتكوين السلطة التشريعية :-

أ - تكوين مجلس الاعيان، وأول ما يعيب مجلس الاعيان العدد الكبير الذى يتكون منه، الأمر الذى يمكنه من تعطيل أى مشروع قانون يتقدم به مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب؛ لذا يقترح الباحث لاصلاح هذا الخلل إما تخفيض عدد أعضاء المجلس إلى النسبة التى تحد من قدرته على تعطيل دينامية العمل التشريعى، أو المزج بين آلتى الانتخاب والتعيين فى تكوين المجلس، أو قصر عمل المجلس على الجانب الاستشارى.

٣٠ – وهو امر جد غريب، بل إن ذلك قد حمل المملكة ديوناً كثيرة نتيجة عدم وجود مراقبة تشريعية على تلك الفروض، وقد وصلت هذه الديون فى السنوا ت الاخيرة اكثر من ٧ مليارات دولار فكيف يمكن الحديث عن سلطة ومراقبة شعبية؟ انظر نقد ذلك فى د. الحيارى م. س صفحة ٧٩ والقرار رقم ١ لسنة ١٩٦٢ الصادر عن المجلس العالى لتفسير الدستور فى محمد عبدالسلام الزيات وهانى خير، مرجع سابق صفحة ٧٢٣ وما بعدها.

٣١ – ولكن يؤخذ على هذه المادة تركها تعيين رئيس ديوان المحاسبة للسلطة التنفيذية، فهل يمكن أن تراقب السلطة التنفيذية فى هذا المجال من طرف من تقوم بتعيينهم؟ انظر تفصيل ذلك د. ندة مرجع سابق صفحة ٧٢ ود. الحيارى م.س ٨٦ وما بعد، ود. السيد صبرى م. س صفحة ٢٨٥ ، ٢٨٦.

٣٢ – انظر تفصيل ذلك د. ندة مرجع سابق صفحة ٢٤، وما بعدها، ود. الحيارى م. س صفحة ٨١٠ وما بعدها، وكذلك د. كامل ليلة مرجع سابق صفحة ٣٨٣ وما بعدها. وتجدر ملاحظة ان ترتيب هذه الطرق كما جاء فى النظام الداخلى لمجلس النواب لا حسب الأهمية، اذ ان الاستجواب يشكل الطريقة الأكثر اهمية وخطورة من غيره.

٣٣ – خوفا من التكرار لم أتطرق لنص المواد.

٣٤ – د. كامل ليلة مرجع سابق صفحة ٣٥٣، وفى نفس الموضوع انظر د. ندة صفحة ٥٦ وما بعدها، ود. السيد صبرى صفحة ٢٢٥ وما بعدها ود. الحيارى صفحة ٧٧٨ وما بعدها. ود. وحيد رأفت ووايت ابراهيم صفحة ٥٧٤.

٣٥ – وكذلك اقتراح القوانين بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، على أن ما سيعالج هنا حق التصديق على القوانين واصدارها، ذلك لأن اقتراح القوانين يدخل ضمن موضوع السلطة التنفيذية ومن ثم يخرج عن نطاق هذا البحث.

٣٦ – انظر القرار رقم (١) لسنة ١٩٥٥ المنشور فى محمد عبدالسلام الزيات وهانى خير مرحلة ٧١٥ .

٣٧ – انظر القرار رقم (١) لسنة ١٩٥٥ المنشور فى محمد عبدالسلام الزيات وهانى خير م.س صفحة ٧١٥.

٣٨ – انظر عكس ذلك د. ندة مرجع سابق صفحة ٥٦، ود. الحيارى مرجع سابق صفحة ٧٧٩. وانظر فى نفس الموضوع د. السيد صبرى، مرجع سابق صفحة ٢٨١.

٣٩ – د. السيد صبرى مرجع سابق صفحة ٢٨٣، وكذلك انظر فى تفصيل ذلك د. كامل ليلة صفحة ٣٥٤ ود. ندة صفحة ٥٧ ود. الحيارى صفحة ٧٨٣ وما بعدها.

٤٠ – د. الحيارى. مرجع سابق صفحة ٧٨٢.

٤١ – انظر تفصيل ذلك فى د. ندة مرجع سابق صفحة ٢٠ وما بعد، ود. الحيارى مرجع سابق صفحة ٧٤٤ وما بعدها وكذلك النظام الداخلى لمجلس النواب صفحة ٥ وما بعدها، والنظام الداخلى لمجلس الاعيان صفحة ٥ وما بعدها.

والملاحظة الأخرى فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي هو تصديق وإقرار القوانين الممنوح للملك وهو أمر يتعارض مع مفهوم الديمقراطية والسيادة الشعبية، خصوصاً وأن رئيس الدولة، وهو الملك غير مسؤول سياسياً، مما يمكنه من تعطيل العمل التشريعي دون أية مسؤولية.

ب - الاختصاص المالي، ويمكن توجيه النقد أو التساؤل عن سبب منع مجلس النواب من إلغاء الضرائب أو تعديلها، ومنع مجلس النواب من تعيين رئيس ديوان المحاسبة.

ووجب لضمان حسن سير مالية الدولة منح مجلس النواب الحق فى إلغاء الضرائب أو تعديلها، واعطائه الحق فى مراقبة القروض الخارجية، بل الحق فى مراقبة كل ما يدخل أو يخرج من خزينة الدولة إذ لا يمكن أن يتم ذلك فى ظل تغيب تام للمجلس المنوط به العمل الرقابي.

ثالثاً : فيما يتعلق بدورات مجلس الأمة :-

حيث يلاحظ أن السلطة التنفيذية تملك حق تأجيل اجتماع مجلس الأمة، وهو أمر غير مبرر ويتعارض مع السيادة الشعبية.

والأمر الآخر الذى يجب إلغاؤه يتعلق بعدم السماح لمجلس الأمة فى الدورة الاستثنائية من مناقشة ما يراه ضرورياً، بل إن الدستور أوجب تقيد المجلس بمناقشة الأمور المبينة فى الإرادة الملكية التى تصدر لدعوة مجلس الأمة للانعقاد فى دورة استثنائية.

هذه بعض الملاحظات التى يرى الباحث أنها ضرورية لتطور المؤسسة التشريعية فى الاردن لتلعب دورا أساسيا فى تقدم المجتمع ورقيه، وصولاً إلى دولة المؤسسات وحكم القانون.

قائمة المراجع

أولاً : الكتب

- الدكتور حنا ندة، محاضرات فى القانون الدستورى، ألقيت على طلبة كلية الاقتصاد والتجارة- الجامعة الاردنية، ١٩٦٦، ١٩٦٧ .

- **حسن الحسن، الانظمة السياسية والدستورية فى لبنان وسائر البلدان العربية، بيروت،** الدار اللبنانية، ١٩٦٧ .

- الدكتور سالم الكسوانى، مبادئ القانون الدستورى مع دراسة تحليلية للنظام الدستورى الاردنى، الطبعة الاولى، عمان ١٩٨٣ .

- الدكتور سيد صبرى، مبادئ القانون الدستورى، الطبعة الرابعة، القاهرة ١٩٤٩ .

- محمد عبدالسلام الزيات وهانى خير، أحكام الدستور والاجراءات البرلمانية فى التطبيق، الطبعة الاولى، عمان ١٩٧١ .

- الدكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستورى، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٧١ .

- هانى خير، الحياة النيابية فى الاردن، منشورات لجنة تاريخ الاردن، عمان ١٩٩٣ .

- الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم القانون الدستورى، المطبعة العصرية القاهرة، ١٩٣٧ .

ثانياً : القوانين

- القانون الاساسى دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر عام ١٩٥٢، وتعديلاته مطبوعات مجلس الأمة.

- النظام الداخلى لمجلس النواب، ١٩٩٢، مطبوعات مجلس الأمة.

- النظام الداخلى لمجلس الأعيان ١٩٩١، مطبوعات مجلس الأمة.

- قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٦ وتعديلاته، مطبوعات مجلس الأمة.

١٤ – قانون الانتخاب مادة صفحة ٨.

١٥ – مثلما حصل فى انتخاب مجلس النواب عام ١٩٥٤حيث تم تزوير الانتخابات بشكل فاضح، واسقط رموز المعارضة، وكذلك فى مجلس النواب الاخير منعت وزارة الداخلية منح البطاقات لكثير من الناخبين كما منح البعض اكثر من بطاقة.

١٦ – انظر القرار رقم ١ لسنة ١٩٥٦ الصادر عن المجلس العالى حول تفسير حكم الفقرة ٣ من المادة ٣٤ من الدستور، منشور فى محمد عبدالسلام الزيات وهانى خير، مرجع سابق. صفحة ٧٢٢– ٧٢٣

١٧ – ١٨ – انظر الى ذلك د. ندة مرجع سابق صفحة ٢٢– ٢٣ ، ود. الحيارى مرجع سابق صفحة ٧٥٦ وما بعد والمواد ٥٤، ٧٤ من الدستور، حسن الحسن، مرجع سابق صفحة ٣١١. د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم مرجع سابق صفحة ٤٤٧ وما بعدها.

١٩ – وذلك عام ١٩٥٦ وقد فاز الحزب الوطنى الاشتراكى بغالبية مقاعده وشكل الوزارة ودخلت فيها كافة الاحزاب الاردنية.

٢٠ – وهذا ما حدث فى المجلس الثانى عام ١٩٥٠، والثالث عام ١٩٥١ والرابع عام ١٩٥٤.

٢١ – قانون الانتخاب مرجع سابق صفحة ٤٨ وما بعدها.

٢٢ – هذا النص أحدث بعد تعديل سنة ١٩٦٥ وهو ما يتعلق باختبار الملك لأحد إخوته الذكور ولياً للعهد.

٢٣ – انظر فى ذلك المادة ٢٨ من الدستور، فقرة ط.

٢٤ – انظر فى ذلك المادة ٢٨ من الدستور، فقرة ح والفقرة م، وتجدر الملاحظة هنا، بأن الملك طلال الاول قد أنهيت ولايته نتيجة لمرضه، وتم تعيين مجلس للوصاية من قبل مجلس الوزراء، ضم السادة عبدالرحمن إرشيدات،وابراهيم هاشم، وسليمان طوقان. رحمهم الله.

٢٥ – وهى اليمين المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من الدستور.

٢٦ – انظر فى تفصيل ذلك محمد عبدالسلام وهانى خير مرجع سابق صفحة ٧١٣ وما بعدها.

٢٧ – انظر فى ذلك المادة ٩٥ بفقرتيها من الدستور، وفى نفس الموضوع د. ندة مرجع سابق صفحة ٥٠ وما بعدها، ود. الحيارى مرجع سابق صفحة ٧٧٢ وما بعد، والكسوانى مرجع سابق صفحة ٢٢٥ وما بعدها. وتجدر الملاحظة هنا ان احد اعضاء المجلسين إذ اقترح وضع قانون أو تعديل قانون معمول به أو الغائه، فيقدم الاقتراح والأسباب الموجبة له، ويعرض الموضوع على مجلسه ويحال الى اللجنة المختصة فى حال قبوله ومن ثم يحال الى الحكومة لوضعه فى صيغة مشروع قانون وتقديمه لمجلس النواب ومن ثم الاعيان.. انظر المادة ٣٤ من النظام الداخلى لمجلس الاعيان.

٢٨ – سنبحث موضوع تصديق القوانين فى المطلب الثانى

٢٩ – د. عادل الحيارى مرجع سابق صفحة ٧٧٩ هامش رقم ١.

٤٢ – انظر تفصيل ذلك بالإضافة إلى المراجع السابق ذكرها، النظام الداخلى لمجلس النواب صفحة ٥ وما بعدها والنظام الداخلى لمجلس الاعيان صفحة ٥ وما بعدها.

٤٣ – انظر تفصيل ذلك د. ندة مرجع سابق صفحة ٣٦ وما بعدها، والحيارى مرجع سابق صفحة ٧٦٠ وما بعدها، د. السيد صبرى مبادئ القانون الدستوري، القاهرة المطبعة العالمية، الطبعة الرابعة ١٩٤٩ صفحة ٤٤٠ وما بعدها، ود. محمد كامل ليلة مرجع سابق صفحة ٥٦٦ وما بعدها.

٤٤ – وهذا ما حدث اثناء اعلان الاحكام العرفية سنة ١٩٥٧، إذ قام مجلس النواب بفصل أربعة من اعضائه هم، شفيق ارشيدات، كمال ناصر، سعيد العزة، يوسف البندك، رغم اعتراض العديد من النواب على ذلك انظر د. الحيارى مرجع سابق صفحة ٧٦٥ هامش رقم (٥).

٤٥ – انظر نص المادة صفحة ١ من هذا البحث.

٤٦ – انظر د. ندة مرجع سابق صفحة ٣٨، قانون الانتخاب لمجلس النواب سبق ذكره صفحة ١٢، المادة ٩ الفقرة د.

ان صعوبة التعامل مع موضوع البحث تنشأ بالضبط عندما نتقيد بنهج المدرسة القانونية الدستورية. فلسنا بصدد فلسطين متفق على ملامحها عند الكافة، ان تم التقيد بحرفية النصوص التى تتبناها هذه المدرسة.

تتضاعف الصعوبة، بالنظر الى غياب الانشغالات البحثية المتصلة بطبيعة العملية السياسية الفلسطينية من الداخل، فحتى وقت قريب لا يتجاوز بضع سنين، كان هناك ما يشبه العزوف عن تناول شؤون الحكم الفلسطينى وشجونه، بذريعة، بدت معقولة مطولاً، هى عدم تمتع المجتمع الفلسطينى بحالة من الاستقرار والتبلور السياسى، أو عدم وجود معالم واضحة للممارسة السياسية فى حقل متكامل اقليمياً أو متسق اجتماعيا واقتصاديا لفترة ممتدة.

لا ينفى ذلك وجود جهود متناثرة على هذا الصعيد، لكن جلها كان عن دراية قليلة بالشأن الفلسطينى أو عن استسهال للأمر، ينطلق اما من عند تجربة منظمة التحرير الفلسطينية (١٩٦٤ -) واما يقنع بنظرة عابرة على واحدة أو أكثر من المؤسسات الفلسطينية الشهيرة.. وبعض هذه الجهود، اتجه الى محاسبة تجربة منظمة التحرير كنظام سياسى معتاد، بغير احتراس كاف للمحددات الفلسطينية والاقليمية والدولية المتغيرة التى أحاطت بها فى مختلف مراحلها الزمنية.

وتبرز المتابعة، أن التطورات المتسارعة فى اطار القضية الفلسطينية بعامة منذ مطلع التسعينيات، ولاسيما منذ انعطافه اتفاق أوسلو وتوابعه وتداعياته على العملية السياسية الفلسطينية بكل أبعادها.. هذه التطورات آذنت بثورة بحثية - من جانب معنيين كثر، سياسيين وأكاديميين ورجال فكر - اضطلعت ومازال بفتح ملف السياسة الفلسطينية من الداخل، وفى هذا السياق، جرى استبصار مستقبل فلسطين، الأرض والشعب والمؤسسات السياسية، والتطور الاجتماعى- الاقتصادى، ومحتوى الثقافة السياسية، وخلاصة التجارب النظامية ومدى المضمون الديمقراطى (أو غير الديمقراطى) لهذه التجارب ... الخ.

والحق أن هذه القراءات، تمثل زاداً معتبراً يمكن الاستعانة به للتعاطى مع الممارسة التشريعية الفلسطينية بمنهجية يعنيها مضمون هذه الممارسة بالأساس، أكثر مما يعنيها الوقوف عند الاطار الشكلى لأصحاب النظرية القانونية الدستورية، فاذا كان التمثيل

(٤)

المؤسسة التشريعية فى فلسطين

محمد خالد الأزعر

استمرارية وانضباطاً (نسبياً) والمتمثلة فى تجربة المجلس الوطنى لمنظمة التحرير من جانب آخر، متخذين من عبرة التجربة سبيلاً لاستشراف المستقبل.

أولاً : الفلسطينيون والمؤسسة التشريعية.. نهاية العهد العثمانى ومرحلة الانتداب :

١ - طوى القرن التاسع عشر أوراقه فى الوقت الذى كان العهد العثمانى يفعل الشىء نفسه، وكانت فلسطين على مشارف أكثر من مشروع سياسى متربص، المشروع العربى الواعد والمشروع الصهيونى والمشروع الاستعمارى الغربى الظهير، وشأنهم شأن عرب الهلال الخصيب كان الفلسطينيون مشاركين أصلاء فى التجربة النيابية العثمانية التى اضطلع بها مجلس المبعوثين فى الأستانة، كونهم وبلادهم جزءاً من النظام العثمانى الأوسع.. وبحلول عام ١٩٠٨ كانت حصة العرب من المجلس بشطريه (النواب والأعيان) ٦٠ عضواً، وكان هؤلاء نحو ٢٢ ٪ من جملة الأعضاء البالغة ٢٧٣ عضوا، وكان بينهم هؤلاء خمسة عن الأقضية الفلسطينية. وفى المجالس البرلمانية الأربعة التى توالت فى العهد الدستورى العثمانى (عهد المشروطية) كان من نصيب فلسطين أربعة عشر عضواً، أنتخب بعضهم لأكثر من دورة[٢].

انطبق على ممثلى فلسطين فى ذلك الوقت ما انطبق على مواطنيهم العرب الآخرين (وبقية النواب) من حيث شروط العضوية وطريقة الانتخاب وحدود الأداء التشريعى.. ولم يتخذ البرلمانيون الفلسطينيون لأنفسهم خطاً مغايراً للمفهوم الذى ساد معظم أنحاء المشرق العربى، من مناداة باللامركزية والابتهاج بالحياة البرلمانية الدستورية.. لكن بواكير الخطر الاستعمارى الصهيونى المحلقة أثرت على خطابهم السياسى، فقد كان هؤلاء فى طليعة من تولى التعبير عن المخاوف الذاتية الفلسطينية من ذلك الخطر قبيل الحرب العالمية الأولى، علماً بأنه لم يكن ثمة فى تلك الفترة بخلاف بعض المثقفين والصحافيين من يعى لأبعاد المخطط الصهيونى المتلصص.

وفى أدائهم، استخدم النواب الفلسطينيون أسلوب الاستجواب فى المجلس، مع رفع العرائض والتنبيه، ومن ذلك ما فعله نائب يافا (فى يونيه. حزيران ١٩٠٩) الذى قدم

بات تقليدياً أن تبدأ الأعمال البحثية الهادفة الى مقاربة معظم جوانب الحياة الفلسطينية، بالاشارة الى خصوصية الحالة الفلسطينية وتفردها، مثل هذا البداية الاحترازية، تدرء عن أصحابها شبهة الخوض فى القضايا موضع الاهتمام من دون التحسب لما اعتور الحقيقة الفلسطينية من جميع جوانبها من تباينات ومفارقات، مقارنة بأحوال مجتمعات أخرى، بما فيها المجتمعات العربية.

تتضاعف أهمية هذا الاحتراز، ان كانت القضية محل الدرس أو الفحص تنطوى على طبيعة سياسية، لأن الخصوصية الفلسطينية تتأسس على مضمون سياسى قبل أى شيء آخر.

ومهما أوتى المرء من رغبة فى «تطبيع» الحقائق الفلسطينية السياسية، فإنه لا يلبث أن ينصاع للمنطق الذى تشير اليه هذه الملاحظة، ولا يبدو أن ثمة فرصة للافلات من هذا المنطق بالنسبة لجهدنا هذا، الذى يتوخى القاء ضوء قوى على «المؤسسة التشريعية فى فلسطين».

فى معرض تبرير دواعى الخصوصية هنا نلاحظ فى عجالة، أن «المؤسسة» تعنى «السلوك المنتظم أو المنضبط فى مجال بذاته من المجالات، التى تستمر لفترة طويلة من الزمن من ناحية، واستحواذ هذا السلوك على مجموعة متكاملة من الاجراءات»[1] .. ومن هذه الزاوية، لم تكن هناك مؤسسة فلسطينية لها سمتى الاستمرارية والانضباط على نحو مطلق فى مجال «التشريع»، على الأقل ابتداءً من المرحلة التى أضحى فيها لمفهوم «فلسطين»، معالم ذاتية، بعد نهاية العهد العثمانى.

ونلاحظ من جهة ثانية، أن «فلسطين» الكيان الذى يفترض أننا نستعرض مؤسسته التشريعية، لم تكن دولة بالمعنى المعتاد، الذى يتأتى من وجود حكم له سيادة على سكان ورقعة جغرافية محدودين، فكيف يمكن - والحال كذلك - أن نتعاطف مع استطلاع التطور التشريعى، بنيويا ووظيفياً، لمثل هذا الكيان؟.

بلفور)، وكذا للرغبة فى حجب الشرعية الشعبية عن أطر نيابية ليس لها قوة التشريع والتقنين والرقابة والمحاسبة بالفعل.

لقد تضمن صك الانتداب (٦ يوليو تموز ١٩٢١) فيما يخص الجانب التشريعى.. «يكون للدولة المنتدبة السلطة القطعية فى التشريع والادارة».، وأعطى لادارة الانتداب «حق اصدار القوانين، بما فى ذلك اصدار قانون الجنسية، والاشراف على العلاقات الخارجية لفلسطين، واصدار براءات للقناصل الأجانب وحماية رعايا فلسطين فى الخارج، ورعاية الأماكن المقدسة والهيئات الدينية، وضمان حرية زيارة المقدسات». وأهم من ذلك كله فى دلالته على شكلية المؤسسة التشريعية الفلسطينية المتوخاة، النص على أن «ادارة الانتداب تكون مسؤولة أمام عصبة الأمم (التى أصدرت الصك) دون سواها..»، وهكذا فإن الفلسطينيين ليس لهم على الجملة، سكاناً وبرلمانيين، حق مساءلة الادارة المنتدبة.

أكثر من ذلك، نص الصك على «اعتراف ادارة الانتداب بوكالة يهودية فى البلاد، لاسداء المشورة فى شؤون انشاء الوطن اليهودى ومصالح اليهود..»، واعترف، بوعد بلفور كمرجعية لحركة ادارة الانتداب، فيما لم ينص على تكوين ادارة «لغير اليهود».

لذلك، رفض الفلسطينيون مشروع انشاء «مجلس تشريعى» لفلسطين عرضه المندوب السامى البريطانى عام ١٩٢٢، باعتبار أنه:

* ليس للمجلس التشريعى (المزمع) سلطة تنفيذية مطلقة.

* ليس للمجلس التشريعى أن ينظر فى أية نقطة تخالف سياسة انشاء وطن قومى لليهود.

* أن تنفيذ قرارات المجلس تتوقف على ارادة المندوب السامى الذى عهد اليه بتطبيق تصريح بلفور لليهود.

* يؤلف المجلس من ١١ عضوا حكومياً (أى من سلطة الانتداب) و ١٢ عضوا منتخباً، لليهود منهم عضوين تحت رئاسة المندوب السامى ويكون له صوتان، والأعضاء الموظفون مضطرون لمجاراة سياسة الحكومة فى المجلس، مما يجعل هناك ١٤ صوتاً يظاهرون انشاء الوطن اليهودى، وعشرة أصوات ينادون بضد ذلك(٧).

النيابى عملية يتم من خلالها تحويل أو نقل المواقف والمطالب ووجهات النظر والرغبات والأشواق من صفوف الشعب الى صانع القرار، وهو أمر يمكن التعبير عنه بطرق مختلفة بواسطة جماعة محددة وبشكل ملزم للجميع، فإن الحالة الفلسطينية كما سيلاحظ لم تفتقر الى ما يعد عملاً نيابيا أو تشريعيا عبر أطر وأشكال مختلفة من الناحية المؤسسية قبل نشأة منظمة التحرير أو السلطة الوطنية.

بوسع فقه النظم السياسية أن يقبل هذه النتيجة بدرجات متفاوتة من القناعة، لكنه لا يستطيع أن يتجاهل وجودها من الأصل.

ان افتقار الحقيقة الفلسطينية للاتساق الكامل مع المقتضيات الكاملة للعمل النيابى لا ينبغى أن يحجب صحة وجود أطر اختصت فلسطينيا بهذا العمل على نحو أو آخر، والنزوع الفلسطينى المستمر نحو تطوير لمؤسسته التشريعية ان وجدت (كما فى تجربة المجلس الوطنى الفلسطينى لمنظمة التحرير) أو العمل على تكوينها ان غابت (كما فى زمن الانتداب البريطانى والسنوات الفاصلة بين النكبة الوطنية عام ١٩٤٨ وقيام المنظمة عام ١٩٦٤).

ويبدو أن من يتعرض للمؤسسة التشريعية فى النموذج الفلسطينى، عليه أن يذكر كيف أن أشكال التمثيل النيابى ومؤسساته تختلف فى بنيتها، ولا تنشأ بالضرورة وفق نمط موحد فى الزمان والمكان، بل وأن يعترف بأن التصعيد للعمل النيابى وتكوين نخبة، لا يجرى على سنة واحدة، وهذا بالطبع مع الحرص على القاعدة القائلة بأن الانتخابات العامة النزيهة تعد فى طليعة الآليات المقبولة لهذا التصعيد.. ومن المؤكد أيضاً، أن وجود المؤسسة التشريعية المستمرة والمنضبطة من الناحية البنائية، لا يعنى تلقائياً صحة الأداء من الناحية الوظيفية فقد تتم الوظائف التشريعية – من تقنين ورقابة ومحاسبة وصناعة سياسة عامة وقرارات – فى غير المؤسسة التشريعية البادية للعيان.

مثل هذه القناعات قد تحث على استكناه مسار الحياة النيابية فى السياق الفلسطينى، كما جرت بالفعل، برغم الحساسيات الناجمة عن خصوصية هذا السياق.

وسوف نتناول هذا المسار منذ مطلع القرن العشرين ملاحظين أهمية متابعة التطور التاريخى من جانب، ومقدرين حصافة التركيز على أبرز ملامح هذا المسار وأكثرها

استمرارية وانضباطاً (نسبياً) والمتمثلة فى تجربة المجلس الوطنى لمنظمة التحرير من جانب آخر، متخذين من عبرة التجربة سبيلاً لاستشراف المستقبل.

أولاً : الفلسطينيون والمؤسسة التشريعية.. نهاية العهد العثمانى ومرحلة الانتداب :

١ - طوى القرن التاسع عشر أوراقه فى الوقت الذى كان العهد العثمانى يفعل الشىء نفسه، وكانت فلسطين على مشارف أكثر من مشروع سياسى متربص، المشروع العربى الواعد والمشروع الصهيونى والمشروع الاستعمارى الغربى الظهير، وشأنهم شأن عرب الهلال الخصيب كان الفلسطينيون مشاركين أصلاء فى التجربة النيابية العثمانية التى اضطلع بها مجلس المبعوثين فى الأستانة، كونهم وبلادهم جزءاً من النظام العثمانى الأوسع.. وبحلول عام ١٩٠٨ كانت حصة العرب من المجلس بشطريه (النواب والأعيان) ٦٠ عضواً، وكان هؤلاء نحو ٢٢٪ من جملة الأعضاء البالغة ٢٧٣ عضوا، وكان بينهم هؤلاء خمسة عن الأقضية الفلسطينية. وفى المجالس البرلمانية الأربعة التى توالت فى العهد الدستورى العثمانى (عهد المشروطية) كان من نصيب فلسطين أربعة عشر عضواً، أنتخب بعضهم لأكثر من دورة(٢).

انطبق على ممثلى فلسطين فى ذلك الوقت ما انطبق على مواطنيهم العرب الآخرين (وبقية النواب) من حيث شروط العضوية وطريقة الانتخاب وحدود الأداء التشريعى.. ولم يتخذ البرلمانيون الفلسطينيون لأنفسهم خطاً مغايراً للمفهوم الذى ساد معظم أنحاء المشرق العربى، من مناداة باللامركزية والابتهاج بالحياة البرلمانية الدستورية.. لكن بواكير الخطر الاستعمارى الصهيونى المحلقة أثرت على خطابهم السياسى، فقد كان هؤلاء فى طليعة من تولى التعبير عن المخاوف الذاتية الفلسطينية من ذلك الخطر قبيل الحرب العالمية الأولى، علماً بأنه لم يكن ثمة فى تلك الفترة بخلاف بعض المثقفين والصحافيين من يعى لأبعاد المخطط الصهيونى المتلصص.

وفى أدائهم، استخدم النواب الفلسطينيون أسلوب الاستجواب فى المجلس، مع رفع العرائض والتنبيه، ومن ذلك ما فعله نائب يافا (فى يونيه. حزيران ١٩٠٩) الذى قدم

استجوابا تساءل فيه عما تقصده الصهيونية، وعما اذا كانت هذه الحركة اليهودية تنسجم ومصلحة الدولة العثمانية، وطالب بإغلاق مرفأ يافا فى وجه المهاجرين اليهود.

وفى وقت لاحق، طالب النواب الفلسطينيون البرلمان بسن تشريع يمنع الصهاينة من الهجرة الى فلسطين والاستيطان فيها. وتذكر المصادر الموثوقة أن هؤلاء «جعلوا البرلمان منبراً اعلامياً للتعبير عن الطموحات الفلسطينية، برغم وجود حركة صهيونية مضادة نشطة فى الأستانة،[٣]، وأن أنشطتهم فى مقر السلطنة «كان لها دور هام فى التأثير على السياسة التركية الفلسطينية والحد من الهجرة اليهودية.» فى بعض الأحيان وبخاصة قبل ثورة عام ١٩٠٨ فى تركيا[٤].

لقد أعطت الحياة البرلمانية التركية مجالاً لعرض القضية الفلسطينية فى طورها الجنينى، ليس فقط من جانب النواب الفلسطينيين، وانما أيضا من طرف بعض النواب العرب وكان ذلك تطوراً مهماً بالنظر الى تركيز القيادة الصهيونية على محاولة اشراك السياسة العثمانية، ثم التركية لاحقاً فى تنفيذ مخططها الجهنمى تجاه فلسطين.

وتبدو محورية السياسى فى خطاب البرلمانيين الفلسطينيين المواكبين للمرحلة، من تأكيدهم المستمر فى حملاتهم الانتخابية على مقاومة الصهيونية، كطريق مضمون لاجتذاب الناخبين[٥].

كذلك ساهمت الحياة النيابية فى تقوية أواصر الصلة بين المندوبين الفلسطينيين واخوانهم من النواب العرب، وكان الخطر الصهيونى أحد عوامل توثيق هذه الروابط، ولم يكن الجانب الصهيونى أقل دراية ووعياً بفضيلة النفاذ الى المؤسسة التشريعية العثمانية - التركية، فحاول تصعيد نواب عنه الى هذه المؤسسة فى انتخابات عام ١٩١٤ وبخاصة من المقيمين فى القدس، الأمر الذى لم يقدر له النجاح، بسبب الائتلاف الفلسطينى حول النواب العرب المرشحين[٦].

٢ - اذا كان الفلسطينيون قد تحمسوا للحياة النيابية فى مرحلة الغروب العثمانى، فإنهم أظهروا فتوراً بالغاً تجاه المقترحات المتوالية لتكوين مؤسسة نيابية فى مرحلة الانتداب (الاستعمار) البريطانى (١٩١٧ - ١٩٤٨). كان ذلك الفتور يعود الى الوعى العميق بالمرجعية القانونية - السياسية للمقترحات البريطانية (صك الانتداب ووعد

بلفور)، وكذا للرغبة فى حجب الشرعية الشعبية عن أطر نيابية ليس لها قوة التشريع والتقنين والرقابة والمحاسبة بالفعل.

لقد تضمن صك الانتداب (٦ يوليو تموز ١٩٢١) فيما يخص الجانب التشريعى.. «يكون للدولة المنتدبة السلطة القطعية فى التشريع والادارة»..، وأعطى لادارة الانتداب «حق اصدار القوانين، بما فى ذلك اصدار قانون الجنسية، والاشراف على العلاقات الخارجية لفلسطين، واصدار براءات للقناصل الأجانب وحماية رعايا فلسطين فى الخارج، ورعاية الأماكن المقدسة والهيئات الدينية، وضمان حرية زيارة المقدسات». وأهم من ذلك كله فى دلالته على شكلية المؤسسة التشريعية الفلسطينية المتوخاة، النص على أن «ادارة الانتداب تكون مسؤولة أمام عصبة الأمم (التى أصدرت الصك) دون سواها..»، وهكذا فإن الفلسطينيين ليس لهم على الجملة، سكاناً وبرلمانيين، حق مساءلة الادارة المنتدبة.

أكثر من ذلك، نص الصك على «اعتراف ادارة الانتداب بوكالة يهودية فى البلاد، لاسداء المشورة فى شؤون انشاء الوطن اليهودى ومصالح اليهود..»، واعترف، بوعد بلفور كمرجعية لحركة ادارة الانتداب، فيما لم ينص على تكوين ادارة «لغير اليهود».

لذلك، رفض الفلسطينيون مشروع انشاء «مجلس تشريعى» لفلسطين عرضه المندوب السامى البريطانى عام ١٩٢٢، باعتبار أنه:

* ليس للمجلس التشريعى (المزمع) سلطة تنفيذية مطلقة.

* ليس للمجلس التشريعى أن ينظر فى أية نقطة تخالف سياسة انشاء وطن قومى لليهود.

* أن تنفيذ قرارات المجلس تتوقف على ارادة المندوب السامى الذى عهد اليه بتطبيق تصريح بلفور لليهود.

* يؤلف المجلس من ١١ عضوا حكومياً (أى من سلطة الانتداب) و ١٢ عضوا منتخباً، لليهود منهم عضوين تحت رئاسة المندوب السامى ويكون له صوتان، والأعضاء الموظفون مضطرون لمجاراة سياسة الحكومة فى المجلس، مما يجعل هناك ١٤ صوتاً يظاهرون انشاء الوطن اليهودى، وعشرة أصوات ينادون بضد ذلك(٧).

واضح من هذه الحيثيات، أن شعور الفلسطينيين بأن المؤسسة التشريعية المقترحة، سوف تستأصل أهمية مبدأ الأغلبية (وكان الفلسطينيون من مسلمين ومسيحيين يشكلون عام ١٩٢٢ نحو ٩١٪ من جملة السكان)، ولن تمنحهم سوى رأى استشارى غير ملزم وبخاصة فى الموضوعات الصهيونية، هو الذى حثهم على مقاطعة هذه المؤسسة(٨).

على أن تلك المقاطعة الفلسطينية المشفوعة بتبريرات عقلانية، لم تثن سلطة الانتداب عن نواياها– فى ايجاد مؤسسة تشريعية تستهدف التصديق على سياستها بأكثر مما تعبر عن الغيرة على الأداء البرلمانى، فقد أعلن المندوب السامى فى مايو ١٩٢٣ تشكيل «مجلس استشارى» مشابه بنيويا ووظيفياً للمجلس الذى فشل فى تكوينه بالانتخاب.. (كان يضم ٨ أعضاء من المسلمين، و٢ من المسيحيين و ٢ من اليهود و ١٠ يمثلون حكومة الانتداب، برئاسة المندوب السامى نفسه مع منحه صوتين.. وعلى أن تكون مهمة المجلس استشارية بحتة).

ومرة أخرى، رفض الأعضاء المعينون عن الجانب الفلسطينى الصيغة الاستشارية الجديدة، واستقالوا من المجلس بعد أقل من شهر على تسميتهم، مكررين الدواعى السابقة لمقاطعة مشروع المجلس المنتخب فى العام السابق، وقد جدد الفلسطينيون رفضهم لفكرة المجلس التشريعى عام ١٩٣٢ وللأسباب السابقة نفسها(٩).

كذلك قاطع الفلسطينيون الفكرة الانتدابية لانشاء «وكالة عربية» على غرار الوكالة اليهودية «تعاون فى تصريف أمور السكان غير اليهود»، كون هذه الوكالة العربية المطلوبة «تضع العنصر اليهودى على قدم المساواة – الكمية – مع العرب، وتنطوى على قبول فلسطينى بالوكالة اليهودية المعادلة..»(١٠).

على الصعيد الرسمى، لم تشهد مرحلة الانتداب بروز مؤسسة تشريعية تمثل الجانب العربى على نحو معترف به صراحة وعلناً من السلطة الانتدابية.. كما لم تجر أية انتخابات عامة بالمعنى الحرفى، لا صحيحة ولا مزورة(١١)، وكانت تلك خاصية لصيقة بالحالة الفلسطينية مقارنة مثلاً بالحالتين السورية واللبنانية.. فبينما نظر اللبنانيون والسوريون للمجالس التشريعية المقترحة عليهم، كسبيل للاستقلال، خشى الفلسطينيون أن يؤدى قبولهم بهذا الأمر، بحيثياته المعروضة عليهم، الى انصياعهم لسياسة المشروع الصهيونى(١٢). كان غياب المؤسسة التشريعية بشكل رسمى، يضايق القيادات الفلسطينية،

لأنه كان باستطاعة الأطراف الخارجية العاطفة على قضيتهم والمعادية لها على السواء، التشكيك فى صحة تمثيل الهيئات المعبرة عن مواقفهم.. ولتجاوز هذه النقيصة، عرضت تلك القيادات مشروعات نيابية بديلة، رفضها الجانب البريطانى.

فبجانب مطالب رفض صك بلفور والهجرة اليهودية وانتقال الأراضى الى الجانب اليهودى – بتسهيلات انتدابية – كان مطلب «انشاء حكومة وطنية «مسؤولة أمام مجلس نيابى منتخب» فى طليعة ما كررته الأطر الفلسطينية السياسية بجميع مستوياتها الجبهوية والحزبية، السياسية والشعبية. كما ردفت تلك الأطر مطلبها النيابى بضرورة «وقف سن القوانين ريثما تؤلف الحكومة النيابية..»(١٣). وقد جاء فى برامج بعض الأحزاب الفلسطينية المواكبة للمرحلة ضرورة السعى «لاقامة مجلس نيابى ينتخبه الشعب على نحو ما فى البلاد الراقية له وحده حق تشريع القوانين التى تلائم مصلحة البلاد»(١٤).

الأسف الفلسطينى من غياب المؤسسة التشريعية الرسمية فى مرحلة الانتداب برغم أحقية الشعب الفلسطينى لها، يبدو واضحاً فى وثائق الحركة الوطنية، فحين استهجنت الادارة البريطانية المقاطعة الفلسطينية المتوالية لترقية البلاد تشريعياً باعتبار «أن البلاد هى فى أول أطوارها السياسية»، ردت اللجنة التنفيذية الفلسطينية – الممثلة لعموم الفلسطينيين بين عامى ١٩١٨ و ١٩٣٤ – ان فلسطين ليست كما تدعى الادارة «لأنها كانت ترسل نواباً منتخبين الى البرلمان العثمانى.. ولا يمكن أن ترضى لنفسها مجلساً تشريعياً مجرداً من كل سلطة، تتوقف مقرراته على مصادقة المندوب السامى، وتبقى سلطته التنفيذية فى يد غرباء يجهلون ما ينفعها ويضرها.»(١٥).

وقد كررت القيادة الفلسطينية هذا النزوع الى مؤسسة تشريعية رسمية، ومقارنتها لسلبية سياسة الانتداب بما كان عليه عهد المشروطية التركى، وفيما يشبه الترحم على العهد الأخير ذكرت القيادة(١٦) «ان الفلسطينيين العرب كانوا شركاء الأتراك فى البرلمان بشقيه، النواب والأعيان، ممثلين بعدد يتناسب وعدد نفوسهم، وفقاً للدستور وقانون الانتخاب العثمانيين».

٣ – لا يعنى ذلك أن القضاء السياسى الفلسطينى كان خلواً من الأطر ذات البعد التمثيلى، على الأقل من وجهة النظر الفلسطينية، طوال عقود الانتداب الثلاثة، فبين عامى ١٩١٨ و ١٩٢٨، عرفت فلسطين صيغة تمثيلية ذات طبيعة خاصة تتسق وظروف

المرحلة، أميل الى الصيغة البرلمانية المنبثقة عن توافق الارادة العامة وهى «المؤتمرات الوطنية الفلسطينية»[١٧]، التى كان لها برامج وأهداف عامة محددة، وقد تمكنت هذه الصيغة من تصعيد قيادة تنفيذية هى «اللجنة التنفيذية العربية (أو الفلسطينية)»، التى تولت صدارة العمل الوطنى حتى عام ١٩٣٤.

فى الفترة المذكورة، عقدت هذه المؤتمرات سبع دورات، وفى كل دورة كان يجرى انتخاب اللجنة التنفيذية، أما المؤتمرات نفسها فكان يقع اختيار المندوبين اليها وفق قاعدة غير موحدة اضطلعت بها المؤسسات والأطر النشطة فى العمل العام فى تلك المرحلة، وفى طليعتها الجمعيات الاسلامية المسيحية[١٨] وقد راوح عدد مندوبى تلك المؤتمرات بين ٢٧ و ٢٢٧ مندوباً من مختلف أقضية فلسطين.

تأسيسا على هذه الآلية، اعتبرت «اللجنة التنفيذية» نفسها مفوضة أو مخولة بالتحدث باسم عموم سكان البلاد من مسلمين ومسيحيين. وقد ورد فى أحد بياناتها «.. تتجاهل الحكومة أن اللجنة التنفيذية، ليست هى التى قررت مقاطعة الانتخابات بل إن ذلك كان بقرار المؤتمر العربى الفلسطينى الخامس، الممثل لعموم طوائف الشعب العربى الفلسطينى.. واللجنة تعمل بقرار الأمة..»[١٩].

ومن المرجح، أنه لو توفرت النوايا الطيبة عند سلطة الانتداب، لأمكنها تطوير هذه الصيغة، ونقلها من مجرد عمل توافقى فلسطينى شبه تقليدى الى مؤسسة تشريعية متكاملة الأركان تقوم على أسس الانتخاب، تماماً مثلما كان المتوقع لدى الفلسطينيين.

وقد اعترفت الحكومة البريطانية فى مطلع المرحلة (١٩٢٢) بأن «تحقيق المطالب الفلسطينية، بما فى ذلك قيام حياة تشريعية على أسس ديمقراطية سليمة، يعود ليس الى كون أهلها أقل رقياً من سكان البلاد الأخرى، وانما الى وعد بلفور تحديداً..»[٢٠]. وبعد خمسة عشر عاماً، أكدت اللجنة الملكية فى تقريرها الشهير عن أوضاع فلسطين (يوليو تموز ١٩٣٧) أن «عرب فلسطين يصلحون تماماً لحكم أنفسهم، كعرب العراق وسوريا. وبعث اقتراح تشكيل مجلس تشريعى (على نحو متساو بين العرب واليهود) غير مرغوب فيه»[٢١].

٤- فيما يتعلق بالبنية الداخلية والتركيب النوعى للقوى التى تصدت للعمل البرلمانى فى هذه المرحلة - نهاية العهد العثمانى وسنوات الانتداب - نلاحظ ما يلى :

* انتمى البرلمانيون فى العهد العثمانى الى ما عرف بفئة أعيان المدن ووجهاء الريف، وعلى سبيل الاستطراد، نلاحظ أن هذه الفئة مثلت شريحة ضيقة من أبناء المجتمع استندت فى قوتها الى دعائم الملكية الواسعة للأرض أساساً ونفوذها العائلى فضلاً عن تحالفها مع الطبقة العثمانية الحاكمة، وقد كان لهذه الفئة كلمتها المسموعة لدى بقية القطاع الأعرض من أبناء المجتمع المكون من شريحة من البرجوازية المتوسطة والصغيرة (سكان المدن بخاصة) التى احترفت التجارة والصناعة، وشريحة أوسع، تصل الى ما بين ٧٠ و ٧٥ ٪ من مجمل السكان شملت عمال المدن وفلاحى القرى والبدو(٢٢).

ولم يحدث تطور كبير على هذه التركيبة، خلال العهد الانتدابى، فقد استمر نفوذ الأعيان والوجهاء وتغلغلهم فى المؤتمرات الفلسطينية والجمعيات الاسلامية المسيحية التى كان لها دور أساسى فى تكوين المؤتمرات وتفويض المندوبين اليها؛ غير أن جانباً من المثقفين وكبار موظفى الحكومة ورجال البلديات والعاملين بسلكى التعليم والصحافة(٢٣)، بات يشق طريقه الى الأطر الجديدة، مع أن ذلك غالبا ما كان يجرى «عبر رضاء ممثلى الفئة الأولى»(٢٤).

* تضمن التوزيع الطائفى للنخبة السياسية عموماً، بما فى ذلك البرلمانية منها والتمثيلية شبه البرلمانية، ماتكفل بإظهار قدر بالغ من وحدة الشعب الفلسطينى وتسامحه من هذه الزاوية، بين المسيحيين والمسلمين، فنسبة المسيحيين (بطوائفهم المختلفة) لم تتجاوز حتى عام ١٩٤٨ نحو ١٢ ٪ من السكان، ومع ذلك كانت نسبتهم فى مختلف الأطر تصل أحيانا الى ٢٣ ٪، وكانت فى الجمعيات الاسلامية المسيحية ٢٠ ٪(٢٥). وبين ما يعنيه ذلك، أن الانتماء الطائفى (الدينى) لم يكن محدداً للتصعيد التمثيلى والانتماء للنخبة السياسية بعامة.

* فى ذروة نشاطها، كان متوسط أعمار المشاركين فى الجمعيات الاسلامية المسيحية، ٣٩,١٨ عاماً، مما يشى بفتوة الأعضاء.. وبلغ عدد خريجى الجامعات نحو ٤٠ ٪ والحاصلين على ما دون التعليم الجامعى نحو ٦٠ ٪(٢٦).

* خلت قوائم المشاركين فى العمل البرلمانى والتمثيلى عموماً من العنصر النسائى.

٥ – مارس البرلمانيون الفلسطينيون فى العهد العثمانى دورهم التشريعى (سن القوانين، الرقابة، فرض الضرائب، المساءلة..) وبقية المهام المنوطة بالمؤسسة التشريعية كجزء من كل فى اطار ما أتاحته التجربة العثمانية – التركية. واذا كانت ممارسة «الدور» النيابى مفهومة فى تلك التجربة، الا أن الحكم على هذه الناحية فى «المرحلة الانتدابية» يمكن أن يظل موضع نقاش مستفيض.

فكما أشرنا، لم تكن فى فلسطين مؤسسة تشريعية رسمية معترف لها بدور فى الأداء التشريعى بخصائصه المعروفة، اذ استحوذت سلطة الانتداب على هذا الدور تماماً، كما أن المؤتمرات الوطنية، التى تكونت بمبادرة ذاتية بمعزل عن ارادة السلطة، لم يعترف بها بدور تشريعى من تلك السلطة، ولذلك فإن تقويم دور تلك المؤتمرات، أو أية محاولة مشابهة، يمكن أن تنتهى من وجهة نظر المؤسسات التشريعية المقارنة، الى رؤية سلبية تماماً.

بيد أن تحرى مستوى هذا الدور من وجهة نظر التمثيل السياسى لارادة الشعب الفلسطينى والتعبير عن طموحاته ومطالبه ونزوعه الى تطوير مؤسساته من مجرد التمثيل بعرض المطالب والاحتجاج، الى التشريع..، يمكن أن يؤدى الى نتيجة أكثر ايجابية.

على كل حال، يظل التقويم النهائى لطبيعة تلك التجربة موضوعاً للتداول.. وعلى سبيل الاشارات المفيدة لمثل هذا النقاش نلاحظ :

* أن سلطة الانتداب أظهرت بسلوكها أنها ما كانت تسمح حتى لمجلس تشريعى منتخب بممارسة «دور تشريعى» حقيقى يناقض ارادتها، ومن ثم، يتساوى فى حجب هذا الدور المجلس المنتخب الذى نشدته تلك السلطة والمؤتمرات التى نشأت بمبادرة فلسطينية ذاتية.

* غداة النكبة، قامت الهيئة العربية العليا، بالدعوة الى عقد «مجلس وطنى فلسطينى»، وتم لها ذلك فى مدينة غزة (١/ اكتوبر تشرين الأول ١٩٤٨)، وقد نشأ عن ذلك المجلس دستور وحكومة (حكومة عموم فلسطين)(٢٧)، اعترفت بها الدول العربية

لفترة محدودة، حدث ذلك برغم أن تكوين المجلس وتبعاته السياسية جرى على السنة التى سبق أن تكونت بها الأطر التمثيلية فى عهد الانتداب شكلاً ومضموناً.

* لا تتكون كل الأطر التمثيلية فى كل المجتمعات السياسية بالطريقة عينها، بل إن «المجلس الوطنى الفلسطينى لمنظمة التحرير»، والذى يعامل كمؤسسة تشريعية، لم يتكون بطريقة الانتخاب الحر العام، ولا قام بعد تكوينه بمهمة تشريعية واضحة، بخلاف المهمة التمثيلية بالنسبة للشعب الفلسطينى.

ثانيا : الفلسطينيون بعد النكبة.. أكثر من تجربة نيابية :

من المعلوم تماماً أن الجسد الجغرافى - السكانى الفلسطينى قد انشطر بفعل النكبة بين عامى ١٩٤٨ و ١٩٤٩ الى أكثر من جزء، وخضع لأكثر من سيادة وارادة. ومن المثير أن الانشطار السياسى الفلسطينى قد بدت نذره ربما قبل أن تكتمل مسألة النكبة ومعالمها تماماً.

يتصل بموضوع اهتمامنا، أنه فى الفترة ما بين النكبة وانشاء منظمة التحرير عام ١٩٦٤، عايش الفلسطينيون (وشاركوا) أكثر من اطار تشريعى وتمثيلى نيابى، وقد كانت تلك الفترة شديدة الوطأة على الحياة السياسية الفلسطينية بعامة، تنازعت فيها ارادة اعادة التكوين الفلسطينى الذاتى الشامل، ونزعة تغييب الحقيقة الفلسطينية بالكامل.

قبل أن تكتمل ملامح النكبة بدأ ما يشبه التنازع على تمثيل الشعب الفلسطينى وقضيته، بين القيادتين الأردنية والفلسطينية التقليدية - ممثلة فى الهيئة العربية العليا، وذلك بعد ان كانت اسرائيل قد استولت على الجزء الأكبر من البلاد، وكان وعى المتنازعين راسخاً بأهمية تعضيد مواقفهم بمظهر تشريعى أو تمثيلى من أصحاب الشأن (الشعب الفلسطينى).

ولذلك، وجدنا القيادة الفلسطينية تعقد مؤتمراً وطنياً فى مدينة غزة، والقيادة الأردنية تعقد مؤتمراً موازياً فى الوقت ذاته تقريبا، فى مدينة عمان(٢٨).

وقد حضر المؤتمرين - باعتبار أنفسهم ممثلين عن فلسطين - عناصر تنتمى الى الفئات المتصدرة للعمل العام فى عهد الانتداب وما قبله(٢٩).

وفى ظل واقع معقد وضغوط متباينة، منح المؤتمر الأول للحكم الأردنى حق تمثيل فلسطين وامكانية ضم «الضفة الغربية» الى اقليمه، ومنح المؤتمر الثانى (غزة) القيادة الداعية حق تكوين حكومة تمثل «عموم فلسطين».. لقد اتخذ المؤتمران قرارين (تشريعيين) غاية فى الأهمية، وكان لهما عواقب كثيرة على مسار الحياة السياسية الفلسطينية ليس هذا موضع التفصيل فيها.

كانت تلك ارهاصات التجارب التشريعية- التمثيلية المتباينة التى عرفتها مرحلة ما بعد النكبة عموماً.

١ - فى الأردن، مارس الفلسطينيون الحياة التشريعية بأطوارها المختلفة، بصفتهم الأردنية الجديدة التى أضفاها عليهم قرار ضم الضفة الغربية، وفى عام ١٩٥٠، استأثر الحكم الأردنى «بتعيين» ممثلين عن الضفة فى مجلس الأعيان. وكانت قمة الاندماج الفلسطينى فى السياسة الأردنية عام ١٩٥٦، حين اضطر الملك الى تعيين «سليمان النابلسى» الذى انتخبته أغلبية الفلسطينيين (أى ذوى الأصول الفلسطينية) رئيساً للوزراء. لكن تلك التجربة انتهت عاجلاً، بنهاية الحياة النيابية عام ١٩٥٧.

وعندما استؤنفت التجربة عام ١٩٨٤ تهيأت مشاركة أبناء الضفة الغربية التى أضحت محتلة منذ عام ١٩٦٧)، من خلال «تعيين» ممثلين عنها من الأعضاء المنتخبين فى الضفة الشرقية. فكأن الضفة الغربية لم تعرف الانتخابات العامة منذ نهاية الخمسينات بحيث خضعت العملية النيابية لآلية التعيين وفق شروط تعتمد الوجاهة العائلية أو الاقليمية أو الاقتصادية أو الولاء للحكم الأمر الذى تكرر عام ١٩٨٦ الى أن تم فك الارتباط الأردنى مع الضفة عام ١٩٨٨(٣٠).

٢ - وفى قطاع غزة، تعامل الفلسطينيون مع أكثر من اطار تشريعى فرعى فى ظل الادارة المصرية للقطاع منذ عام ١٩٤٨، من أبرزها «الاتحاد القومى الفلسطينى» عام ١٩٥٨ والمجلس التشريعى فى غزة عام ١٩٦٢.

تشكل الاتحاد القومى الفلسطينى، على غرار الاتحاد القومى العربى فى مصر وسوريا الموحدتين فى الجمهورية العربية المتحدة. ولم تمارس هذه الهيئة ذات الملامح التشريعية

دوراً يذكر فى الحياة السياسية الفلسطينية، انما عكس دورها ما كان موكلاً للاتحاد القومى العربى، وانهارت بانهيار دولة الوحدة عام ١٩٦١(٣١).

أما المجلس التشريعى لقطاع غزة(٣٢)، فتكون فى سياق التطور الدستورى الذى حددته الادارة المصرية فى عام ١٩٦٢ الذى أناط «السلطة التشريعية» بالحاكم الادارى العام (مصرى برتبة لواء فى الجيش) والمجلس التنفيذى (تألف من مدراء مديريات تشبه الوزارات) و ٢٢ عضواً منتخبين من جانب أعضاء اللجان المحلية طبقاً لنظام انتخابى صدر بالخصوص، و ١٠ أعضاء يعينهم الحاكم العام من أهل الخبرة.

وقد أناط الاطار الدستورى بهذا المجلس بتركيبته الخاصة (بالتعيين والانتخاب غير المباشر) حق اصدار القوانين – بعد تصديق الحاكم العام، وابداء الرأى فى الميزانية وامكانية تنقيح النظام الدستورى نفسه، وكانت القوانين المعمول بها عموماً فى تلك المرحلة، والتى كان من حق المجلس تعديلها، الأوامر والأحكام والأنظمة واللوائح المعمول بها منذ عام ١٩٢٢ (عهد الانتداب) وما طرأ عليها من مستجدات وتعديلات منذ عام ١٩٤٨.

وكان من حق الحاكم العام دعوة المجلس للانعقاد وفض دوراته السنوية، التى كانت لمدة ٤ شهور فى السنة، ويسجل لهذه التجربة أنه كان من حق الأعضاء توجيه الأسئلة لأعضاء المجلس التنفيذى (السلطة التنفيذية)، بما يمثل نوعاً من الرقابة الشعبية البرلمانية، على أن عضوية التنفيذيين للمجلس التشريعى فضلاً عن مشاركة الحاكم العام، رأس السلطة التنفيذية، أديا واقعياً الى التحام السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذى حد الى جانب عوامل أخرى، من اكتمال البعد الديمقراطى لهذه التجربة، وحجم قدرتها على أداء المهمة التشريعية بالفعالية المفترضة نظرياً. ويذكر أن أبرز القوانين التى أصدرها هذا المجلس ، قانون الخدمة العسكرية– وقانون التدريب الشعبى فى قطاع غزة وقانون ضريبة التحرير.

٣ – على خلاف بقية التجمعات الفلسطينية، اتخذ المجتمع الفلسطينى داخل اسرائيل (الذى يعرف بفلسطينى ١٩٤٨) غداة النكبة مساراً لا نظير له، لقد حمل هؤلاء بين عشية وضحاها سمة الأقلية فى المجتمع الاسرائيلى(٣٣) أقلية حملت الجنسية الإسرائيلية من دون تحصيل حقوق المواطنة الكاملة، بحيث منح أبناؤها حق التصويت للانتخابات

النيابية والمشاركة فى العمل التشريعى، لكن من خلال الأحزاب والقوى الاسرائيلية فقط لفترة طويلة.

لم يكن منح فلسطين ١٩٤٨ هذا الحق المحدود للمشاركة عن ايمان اسرائيلى بالمساواة بين «المواطنين الاسرائيليين» وانما تم فى سياق التنافس الحزبى على الأصوات، بمعنى أن الأقلية العربية الفلسطينية، كانت موضوعاً للعمل النيابى والتدافعات الحزبية الاسرائيلية لا غير، باعتبار أن حق التصويت لم يقترن بمنح العرب بقية الحقوق المدنية والسياسية.. كما أن حكماً عسكرياً فرض عليهم بين عامى ١٩٤٨ و ١٩٦٦، باعتبار أن ولاءهم للدولة موضع شبهة.

وقد مرت عقود أربعة بالتمام، قبل أن يسمح لأبناء هذه الأقلية عام ١٩٨٨ بتكوين أول حزب خالص من أنفسهم (الحزب العربى الديمقراطى)، وذلك مع التحسب من عواقب هذا التصريح بسن قوانين تمييزية صارمة تحجب عن هذا السماح امكانية تطور الدافع القومى العربى أو الوطنى الفلسطينى لديهم(٣٤).

والثابت أن فلسطينى ١٩٤٨، عبروا عن اقبال كبير على المشاركة البرلمانية، ولاسيما لجهة التصويت فى معظم انتخابات المؤسسة التشريعية الاسرائيلية (الكنيست). فقد وقر فى ذهنهم أن المشاركة فى مواسم الانتخابات تمثل ورقة ضغط على الحكم، حكومة ومعارضة، وغالبا ما انطوى تصويتهم على سمة احتجاجية تجاه تشريعات معينة تخص أهم القضايا التى شغلتهم وهما: قضية الحفاظ على تطوير حقوقهم المدنية والسياسية بجميع أبعادها، وقضية متابعة أوضاع مواطنيهم التاريخيين، لاسيما بعد اتصالهم بهم فى الضفة وغزة منذ عام ١٩٦٧ وتطور القضية الوطنية الفلسطينية عموماً.

ومع ذلك، لم يحظ الاعتقاد بجدوى المشاركة فى المؤسسة التشريعية بمختلف أبعادها بالاجماع بين فلسطينى ١٩٤٨(٣٥)، ولفترة مطولة راجت فكرة المقاطعة، وكانت الحركة الاسلامية والقوى القومية (العربية) من مناصرى هذه الفكرة حتى نهاية الثمانينات، فى حين نشط تيار آخر يعتقد بأنه يمكن تعديل السياسة الاسرائيلية عبر هذه المؤسسة ان وحد العرب أصواتهم وقواهم السياسية.

لقد واجه الفكر السياسى لفلسطينى ١٩٤٨ قضايا العمل السياسى، بما فيها المسألة النيابية والتمثيل، عبر المؤسسات الاسرائيلية، فى اطار سياسى فريد، مقارنة بوضعية بقية أبناء المجتمع الفلسطينى فى أى مكان آخر، فقد كان على فلسطينى ١٩٤٨ التعامل مع المؤسسات الاسرائيلية من موقع اللامساواة المطلقة فى أجواء الصراع العربى الصهيونى بكل تداعياته.

ولعل ازاحة الأعضاء ذوى الأصل الفلسطينى الذين صعدوا الى سدة الكنيست الاسرائيلى عن معظم المراكز الهامة، كانت احدى السمات اللصيقة بالممارسة التشريعية الاسرائيلية. كذلك دأبت القوى الاسرائيية الحاكمة على العمل الحثيث لتفتيت القوة الانتخابية العربية، كما أن ممارسة ضغوط على الناخبين العرب من السمات المستمرة فى الأداء التشريعى الاسرائيلى.

فمن المعروف أن للأقلية العربية زهاء ٣٥٠ ألف صوت، يمكنهم موحدين حمل ما بين ١٢ و ١٤ عضوا نيابيا من بين ١٢٠ عضوا فى الكنيست، وهذه كتلة لا يستهان اطلاقاً بتأثيرها على تحديد السياسة العامة للدولة وترجيح كفة أية قوة حزبية قد يتم التحالف معها، لكن الصوت العربى ظل مشتتاً باستمرار، وفشلت القوى السياسية المشتقة من هذه الأقلية فى الائتلاف داخل قائمة انتخابية واحدة(٣٦).

٤ – على الرغم من هذه التجارب النيابية والمشاركة الفلسطينية فى اطارها خلال المرحلة الوسيطة بين النكبة ونشأة منظمة التحرير، فان الحياة الفلسطينية افتقرت لوجود المؤسسة التشريعية الذاتية البحتة. والمؤسسات التى تعامل معها الفلسطينيون فى مختلف أماكن وجودهم لم تكن فى التحليل النهائى من صنع أيديهم، ولا كانت تعبيراً عن ارتقائهم فى مراتب العمل التشريعى، فالمؤسسة التشريعية الأردنية أو المجلس التشريعى فى قطاع غزة أو الكنيست الاسرائيلى، لا ينتمون الى الفعل الفلسطينى وحده، ودائما كان بوسع السلطات الحاكمة، صاحبة السيادة الفعلية، أن تتحكم فى مسار المشاركة الفلسطينية سلباً أو ايجاباً ، ومن المتوقع، أن يكون لتباين أدوار هذه المؤسسات – بسبب تباين طبيعة النظم السياسية وأطوار الرقى الاجتماعى – الاقتصادى – أثر كبير على الخبرات المكتسبة للذين تعاطوا معها من أبناء فلسطين. هذا ان شئنا بالطبع تقويم هذه الخبرات على الأداء الفلسطينى الذاتى فى مرحلة لاحقة.

كذلك، تنبغى الاشارة الى أن طائفة واسعة من أبناء فلسطين فى الملاجئ والشتات عاشت على هامش النظم السياسية بكل مؤسساتها، ولم يكن لها حظ المشاركة والتعرف عن كثب على فضائل الممارسة التشريعية (الشتات الفلسطينى فى لبنان حالة مثالية فى هذا الاطار).

وبهذا المعنى، ربما أمكن القول أن حظوظ الفلسطينيين تفاوتت، فيما يتصل بإمكانية التأثير على المؤسسات التشريعية للنظم التى عايشوها بعد النكبة، فلاشك أن ممارسة تشريعية منقوصة – أو حتى معيبة – ولو فى اطار نظم غير ذاتية، أفضل بكثير من انعدام هذه الممارسة تماماً.

كان بوسع الفلسطينيين المشاركين على نحو قليل أو كثير – بحسب المتاح – التأثير على القضايا والتشريعات والقوانين.. المتعلقة بحياتهم، فيما لم يكن ذلك ممكنا أو متاحاً بالنسبة لغير المشاركين الذين تعلقوا بوضعية ليست بالمواطنة الكاملة ولا هى بحالة اللجوء الكامل (وللاجئين حقوق قانونية أهدرت فى المثل الفلسطينى فى كل مكان).

على أنه يمكن الافتراض من الناحية النظرية، أن المشاركين فى المؤسسات التشريعية للآخرين، وغير المشاركين أيضا، استحوذوا على خبرة معينة فى استبصار العمل التشريعى، ومن ذلك أن المشاركين تعرفوا على آليات ومسارات المؤسسة التشريعية، بما فيها من مناورات حزبية وائتلاف وكيفية التأثير فى صناعة القوانين والتشريعات... الخ.. أما غير المشاركين فقد تعرفوا – على الأقل – على فضائل المشاركة وربما تحمسوا للتكوين السياسى الذاتى، وأصبحوا أكثر انحيازاً لإحياء حياة سياسية فلسطينية، بما فى ذلك المؤسسة التشريعية، حيث يمكنهم اشباع طموحهم للمشاركة مثلهم فى ذلك مثل كل الشعوب الحية. وليس صدفة أن يأتى العمل على تكوين الكيانية الفلسطينية، والحماس للمجلس الوطنى الفلسطينى الأول الذى أعلن انشاء منظمة التحرير «من جانب التجمعات الفلسطينية التى افتقدت الى المواطنة والمشاركة الواضحة»(٣٧).

ثالثاً : منظمة التحرير والمجلس الوطنى الفلسطينى:

يعد المجلس الوطنى لمنظمة التحرير (١٩٦٤ –) الملمح الأكثر بروزاً فى اطار الطموح الفلسطينى لتطوير مؤسسة تشريعية جامعة ذاتية خالصة. لا تكتسب هذه التجربة

أهميتها من هذه الخاصة فقط وانما أيضا من سمات استمرارها وانضباطها النسبيين، ونشوئها عن حركة فلسطينية للتكوين المؤسساتى لنظام سياسى متكامل.. فالمجلس الوطنى هو السلطة التشريعية للنظام الفلسطينى الذى تفاعل فى كنف منظمة التحرير، التى تمثلت فى ممارستها أو كادت النظم السياسية المعتادة برغم ما اعتور الحياة الفلسطينية من خصوصية.

من الناحية الدستورية – أو شبه الدستورية فى الحقيقة على اعتبار أن منظمة التحرير لم تكن كيانا سياسيا بالمعنى المتعارف عليه (دولة أساساً) – أحال الميثاق الوطنى الفلسطينى فى مادته الثانية والثلاثين كيفية ، تشكيل المنظمة وهيئاتها واختصاصاتها، الى ما يعرف بالنظام الأساسى للمنظمة. وبدوره تولى هذا النظام فى بابه الثانى وضع الخطوط العريضة للمجلس الوطنى بصفته المؤسسية التشريعية للمنظمة من الناحيتين البنيوية والوظيفية(٣٨).

على أن النظر فى المواثيق المنشأة للسلطة التشريعية التى يمثلها المجلس الوطنى لا يكفى وحده للتعرف على هاتين الناحيتين.. ذلك أن «الممارسة الفعلية» أنتجت تعديلات مختلفة الفعالية على معظم أبعاد العملية التشريعية الفلسطينية على صعيدى الشكل والمضمون، الهيكل والوظيفة. ولأن المجلس الوطنى هو سيد نفسه كما يفترض نظرياً، وبما أنه أيضاً أعلى سلطة فى منظمة التحرير، فقد أمكنه اجراء تعديلات على طريقة عمله وأدائه بمرور الوقت، الأمر الذى تظهره متابعة بعض الجوانب التفصيلية لمسار هذه المؤسسة.

العضوية :

نصت المادة الخامسة من النظام الأساسى للمنظمة على: «يُنتخب أعضاء المجلس الوطنى عن طريق الاقتراع المباشر من قبل الشعب الفلسطينى بموجب نظام تضعه اللجنة التنفيذية لهذا الغرض..»(٣٩). ويفترض أن الشعب الفلسطينى المنوط به هذه العملية الانتخابية طبقاً للميثاق الوطنى يضم المواطنين العرب الذين كانوا يقيمون اقامة عادية فى فلسطين حتى عام ١٩٤٧، سواء من أخرج منهم أو من بقى فيها، وكل من ولد لأب عربى فلسطينى بعد هذا التاريخ داخل فلسطين أو خارجها هو فلسطينى، كذلك فإن «اليهود

الذين كانوا يقيمون اقامة عادية فى فلسطين حتى بدء الغزو الصهيونى لها يعتبرون فلسطينيين، .[٤٠].

ومن الناحية النصوصية، وضعت اللجنة التنفيذية النظام الانتخابى للمجلس الوطنى بالفعل بعد عام واحد من تكوين المنظمة (١٧/يوليو تموز/١٩٦٥)، وقد توخى تطبيق مبدأ التمثيل الاقليمى، بحيث ينتخب الفلسطينيون أينما كانوا ممثليهم فى المجلس بحسب دوائر انتخابية فى أقاليم الشتات وداخل الضفة وغزة أو بحسب تعريفهم المذكور فى الميثاق[٤١].

بيد أن هذا النظام لم يطبق البتة، لأسباب كان أكثرها تداولاً أنه أمر غير ممكن فى ضوء الأوضاع والقيود المفروضة على حركة الشعب الفلسطينى، والسابقة التى يمثلها بالنسبة للدول المضيفة للاجئين[٤٢].

واقعياً وفى الممارسة، انتصر مبدأ «التعيين» برغم الدعوات التى أطلقتها قوى فلسطينية فى الفترة التحضيرية لانشاء المجلس التى نادت بإجراء انتخابات عامة حتى من قبل اقرار النظام الانتخابى. ولكن تطبيق هذا المبدأ لم يتم وفق صيغة واحدة منذ عام ١٩٦٤. وبرغم أن تأليف عضوية كل دورة من الدورات العشرين للمجلس (بين عامى ١٩٦٤ و ١٩٩١) تكاد تكون قد خضعت لشروط متفردة، الا انه يمكن اجمالاً التمييز بين مرحلتين أساسيتين فى هذا الجانب:

المرحلة الأولى، هى عهد رئاسة «أحمد الشقيرى» التى تضم الدورات الثلاث الأولى. وسمتها الرئيسية تأثير خيارات الشقيرى نفسه، وانحيازه الى عدم ولوج الأعضاء بناء على خلفياتهم الحزبية أو السياسية ولو بشكل صريح. فقد شكل الشقيرى «لجنة تحضيرية» فى كل دولة مضيفة للاجئين وللمقيمين فى الضفة وغزة، وتولت هذه اللجان اعداد قوائم بالأعضاء المرشحين، ورفعتها الى لجنة تحضيرية عامة، قامت باختيار أعضاء المجلس بإشراف الشقيرى نفسه[٤٣].

حدث ذلك بالنسبة للدورة الأولى للمجلس واستمر المبدأ قائما حتى نهاية الدورة الثالثة (مايو آيار ١٩٦٦)، وكان جوهره التنسيب لعضوية المجلس على أساس التوزيع الجغرافى للشعب الفلسطينى، ومع ذلك، لم تتم مراعاة النسب الحقيقية للتجمعات

الفلسطينية فى التمثيل والعضوية، فالوفد الفلسطينى الى الدورة الأولى ممثلى فلسطينى لبنان لم يكن فيه – مثلاً – عضواً واحد من مخيمات اللاجئين(٤٤). كما أن ممثلى الساحة المصرية كانوا ستة أعضاء يفترض أنهم يمثلون ٣٣ ألفاً، بينما خص الشقيرى الساحة الليبية بعشرة أعضاء، رغم أنها كانت تضم خمسة آلاف فلسطينى فقط(٤٥).

لقد تعرضت هذه التركيبة لكمية نقد شديد.. ولم يكن نقد التركيبة المهنية والنوعية لعضوية المجلس فى هذه المرحلة بأقل حدة، اذ «ضم المجلس وزراء ونواب وأعيان سابقين فى الحكومة الأردنية، ورؤساء البلديات والمجالس القروية فى الأردن، ورجال دين ومحامون وأطباء وصيادلة ومهندسون وأساتذة جامعات، وأعضاء المجلس التشريعى فى قطاع غزة، ورؤساء غرف تجارية وتجار ومغتربون وأعضاء هيئات نسائية، وشيوخ عرب ونقباء وممثلى اتحادات عمالية ومزارعين ورؤساء مصارف»(٤٦) وهكذا، كان هناك فيما يبدو حرصاً على الحاق ممثلين بالمجلس عن كل النخب من دون مراعاة لخيارات التجمعات الفلسطينية الحقيقية.

وقد تصور الشقيرى –فى الواقع– أنه «يزيد بذلك من الاجماع الفلسطينى على كيان المنظمة (الوليد)»(٤٧). ومن الانتقادات التى وجهت لهذه الصيغة انه «فى غياب الانتخابات العامة تكون أفضل صيغة للتمثيل هى الحاق ممثلين عن التنظيمات والهيئات والنقابات والقوى السياسية الحزبية والتجمعات المهنية.. لأن من يمثل هيئة معينة، يكون مسؤولا أمامها.. وهذا أمر افتقر اليه المجلس فى دوراته الثلاث الأولى». كما قيل أيضا «ان فكرة التعيين على الأسس المذكورة، لم تخرج بالفلسطينيين عن وصاية الدول العربية، ولم يختلف الأمر عن عام ١٩٤٨ الا قليلاً جداً.(٤٨).

أما المرحلة الثانية، فتمتد منذ الدورة الرابعة للمجلس (يوليو تموز ١٩٦٨) وحتى الوقت الحاضر، وعادة ما تعد الدورة الرابعة نقطة تحول بالنسبة لطبيعة العضوية فى المجلس من حيث الكم والكيف.. فقد أضحت تنظيمات العمل الفدائى صاحبة اليد العليا فى «تعيين» الأعضاء وجرى تقليص حجم العضوية (من ٤٢٢ عضوا فى الأولى و ٣٩٧ فى الثمانية و ٤٦٦ فى الثالثة) الى ١٠٠ عضو فقط فى الدورة الرابعة استأثرت فيها التنظيمات المسلحة بنسبة ٦٩ ٪ والتنظيمات الشعبية – التعبير الدارج عن الاتحادات والنقابات المدنية – بنسبة ٣ ٪ والمستقلون (غير المنضوين تحت أى تنظيم) بنسبة ٢٩ ٪(٤٩).

ويمرور الوقت طرأت تطورات على حجم عضوية الدورات المختلفة للمجلس، غالبا بالزيادة، وعلى نحو مستمر حتى بلغ العدد فى الدورة العشرين ٤٨٣ عضواً لأسباب تتعلق باستيعاب قوى أو فرق مسلحة جديدة، أو ارضاء لضغوط بعض الدول العربية التى تطلعت لاقحام توابعها فى الساحة الى السلطة التشريعية الفلسطينية، أو توسيع عضوية التنظيمات المدنية(٥٠) – الملحقة غالبا بالأطر السياسية المسلحة – والمستقلين(٥١)، أو ضم ممثلين عن فلسطين ١٩٤٨ (بصيغة تعيين المبعدين من مناطق ١٩٤٨)(٥٢)، أو اتاحة مزيد من المقاعد للمرأة(٥٣).

وقد شهدت هذه المرحلة وبخاصة فى مطلعها تعديلات بالغة على جوانب تتعلق بالنظام الأساسى للمنظمة، ورئاسة المجلس الوطنى ونظام عمله.

تشير هذه التطورات الى الرغبة الجادة فى جعل المؤسسة التشريعية لمنظمة التحرير إطاراً نيابياً وتمثيلياً حقيقياً برغم صعوبة (أو تجاهل) تطبيق مبدأ الانتخاب العام، لكن المجلس استمر فى حقيقة الأمر، ممثلاً للتنظيمات والفصائل المسلحة، طبقاً لنظام «الكوتا – الحصص» فى توزيع مقاعده. ولم تكن عضوية المؤسسات النوعية (الشعبية) أو المستقلين لتتكفل بتحويل المجلس الى اطار أكثر شعبية واتصالا بالرؤى الجماهيرية كون هذه الفئات مرتبطة على نحو أو آخر بسياسات التنظيمات المسلحة(٥٤).

وعلى كل حال، استقرت عضوية المجلس على تصنيف لن يجدها المراقب فى أية عمليات نيابية أو مؤسسات تشريعية أخرى فى البلدان المستقلة، فالمجلس يضم ممثلين عن التنظيمات العسكرية– السياسية (الفصائل الفدائية) والمنظمات الشعبية والجاليات الفلسطينية (مخيمات اللاجئين، البدو، الشخصيات العامة البارزة المعروفة بالمستقلين) وجيش التحرير الفلسطينى.

وعادة ما يشار للفصائل بأنها الانتاج الفلسطينى المعادل للأحزاب، ومنذ عام ١٩٦٧، اقتطع المجلس مقاعد لممثلى الضفة وغزة تحت الاحتلال، وكان هذا الرقم – ومايزال– يعادل نحو ثلث الأعضاء، لكنه لا يدخل فى نصاب المجلس للانعقاد أو عند التصويت. ويشمل هذا العدد من الناحية النوعية: رؤساء المجالس البلدية والنقابية التى جرت فى الضفة وغزة.

ولكن طالما انه لم تجر الانتخابات العامة لأعضاء المجلس المذكورين، وطالما أن «التعيين» هو الصيغة المعتمدة، فكيف يتم هذا التعيين ومن له هذا الحق؟.

لقد سبقت الاشارة الى أن مرحلة رئاسة الشقيرى - التى يطلق عليها احيانا المرحلة التأسيسية، عرفت نفوذاً واسعاً للرئيس فى اختيار الأعضاء، وأن رؤية الشقيرى الشخصية كان لها الدور الأكبر فى عملية التعيين.

غير أن المرحلة التالية لعهده، حقبة عهد الفصائل وهيمنتها على العملية السياسية الفلسطينية عموماً، شهدت تطورات فى هذا الاطار. فالأعضاء الممثلون للفصائل والتنظيمات الشعبية، يتم ترقيتهم عبر الانتخابات الداخلية. أما المستقلون، فإن المجلس الوطنى نفسه، يتولى تحديد لجنة للتشاور مع أعضاء الجاليات الفلسطينية فى مختلف الدول، تقوم باختيار من تتلمس فيهم كفاءة عالية مهنيا أو اجتماعيا أو اقتصاديا أو ثقافياً، ومن تتوسم وجود تيار مناصر لهم بين الرأى العام. ثم ترفع اللجنة تقريراً بالأسماء المرشحة الى المجلس الوطنى، الذى يصوت عليها ويفوز بعضوية المجلس من يحصل على أعلى الأصوات. أما ممثلى جيش التحرير فيتولى القائد العام لقوات جيش التحرير الفلسطينى، وهو رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة بتعيينهم بعد مشاورات مع أعضاء اللجنة التنفيذية ورئيس المجلس الوطنى(٥٥).

رئاسة المجلس :

أوكلت المادة التاسعة من النظام الأساسى لمنظمة التحرير مهمة اختيار رئيس ونائبين له وأمينا عاماً للمجلس الى المجلس نفسه فى بدء انعقاده، وفى المرحلة الأولى التأسيسية، كان رئيس المجلس الوطنى هو رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة، مما كان يعنى الجمع بين سلطتى التشريع والتنفيذ، وبخاصة ان رئيسى المجلس هو الذى كان يقوم باختيار بقية أعضاء اللجنة التنفيذية.

غير ان الدورة الرابعة للمجلس، غداة استقالة الرئيس الشقيرى، أصدرت قراراً بفصل رئاسة المجلس الوطنى عن رئاسة اللجنة التنفيذية، فى عملية فصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، واستبدلت اسم الأمين العام للمجلس باسم أمين السر، كما سحبت صلاحية ضم أعضاء جدد من رئيس المجلس وجعلت للمجلس وحده هذا الحق بالاضافة الى حقه فى ملء المقاعد الشاغرة لأى سبب(٥٦).

كانت تلك التعديلات فى جلها تعبيراً عن الرغبة فى الحد من هيمنة رئيس اللجنة التنفيذية والمجلس الوطنى معاً التى اتسم بها عهد «احمد الشقيرى»، الأمر الذى كان موضع شكاية وانتقاد من المعنيين بالعمل الفلسطينى العام(٥٧).

وتوثيقاً للتعديلات، أصدرت الدورة الرابعة «اللائحة الداخلية للمجلس الوطنى الفلسطينى» التى تضمنت فى بابها الثانى موضوع «مكتبا الرئاسة». وكان أهم ما تضمنته المواد التى نصت فى جملتها على أن : يدير المجلس الوطنى هيئة (مكتب) رئاسة مكون من نائبين منتخبين للرئيس وأمين سر منتخب بمساعدة رئيس المجلس المنتخب والأربعة هم أعضاء فى المجلس الوطنى.. وينتخب هؤلاء فى جلسة كاملة للمجلس.. ولا يعمل كمتفرغ من هؤلاء سوى رئيس المجلس.

يختص مكتب الرئاسة بالاشراف على أعمال المجلس ومناقشاته، ورئيس المجلس هو المتحدث باسمه، وهو الذى يفتتح الجلسات ويعلن انتهاءها ويحدد موضوع النقاش، ويصدر قرارات المجلس. واذا تغيب لأى سبب، تولى رئاسة الجلسة النائب الأكبر سناً، فمن يليه فى حال تغيبه هو الآخر، فان تغيب الرئيس والنواب، تولى الرئاسة أكبر الحاضرين سنا فى المجلس(٥٨).

أدوار الانعقاد :

كان يفترض أن ينعقد المجلس الوطنى مرة كل عام (فى شهر مايو) أو فى دورات انعقاد غير عادية، بدعوة من رئيسه، بناء على طلب من اللجنة التنفيذية أو من ربع عدد أعضاء المجلس، وقد أتاح النظام الأساسى للمنظمة فى مادته الثامنة امكانية انعقاد المجلس فى القدس أو غزة أو أى مكان آخر، حسب الظروف، فاذا لم يدع رئيس المجلس الى مثل هذا الاجتماع، يعتبر المجلس منعقداً فى المكان والزمان المحددين فى طلب أعضائه أو طلب اللجنة التنفيذية.

بفعل المستجدات وكثرة الأعباء والقضايا التى ينبغى البت فيها من المجلس، قررت الدورة الرابعة تعديل ادوار الانعقاد بحيث تصبح مرة كل ستة أشهر، أو فى دورة غير عادية بدعوة من رئيسه، بناء على طلب من اللجنة التنفيذية أو ربع عدد أعضائه.

كما تقرر أنه لا يجوز انعقاد المجلس إلا باكتمال النصاب القانوني وقوامه ثلثي عدد الأعضاء على الأقل، وتؤخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، إلا فيما نص فيه على غير ذلك، ويعد الرئيس جدول الأعمال، ويخطر به الأعضاء، ولا تجوز مناقشة موضوع لم يرد في الجدول، إلا بطلب من اللجنة التنفيذية أو الرئيس وموافقة المجلس، أو بطلب من عشرين عضواً فأكثر يوافق عليه المجلس، كما تقرر أن تكون القدس المقر الأساسي للمجلس.

وقد خص الميثاق الوطني قضية تعديله بمادة خاصة هي المادة ٢٩ التي نصت على ان «هذا الميثاق لايعدل إلا بأكثرية مجموع أعضاء المجلس الوطني لمنظمة التحرير الفلسطينية، في جلسة خاصة، يدعى إليها من أجل هذا الغرض».

كل ذلك صحيح في النصوص، لكن واقع الحال يقول بأن المجلس الوطني لم يلتزم بالصيغتين الأصلية والمعدلة، فخلال أكثر من ثلاثين عاماً، لم يعقد المجلس سوى ٢١ دورة عادية واستثنائية، وطالت المسافة أحيانا بين دوراته لأكثر من ٤ سنوات (لم يعقد المجلس منذ عام ١٩٩١)، وذلك برغم أن المستجدات تتوالى تقريباً بمعدل قياسي. والى جانب الذرائع التي تزجى في هذا السياق مثل تكاليف الدورات المادية، وصعوبة التوافق السياسي على مكان الانعقاد بسبب الصراعات المحيطة بعمل المنظمة عربيا ودولياً، وأحيانا فلسطينيا، وغياب حق الأعضاء في التفرغ لعملهم في المؤسسة التشريعية، وتوزعهم على مهن شتى في أماكن أكثر شتاتاً.(٥٩) الى جانب هذه الذرائع... ينبغي تقويم طول الفترات الفاصلة بين أدوار الانعقاد طبقاً للرأي الشائع الذي مؤداه، غياب الفاعلية عن المؤسسات الفلسطينية عموماً، ونزوع القيادة الفلسطينية التنفيذية إلى التفرد وعدم الالتزام بالأطر المؤسسية القانونية، وإخلالها الجسيم بمقررات هذه الأطر، وجنوحها إلى فرض الأمر الواقع عليها.(٦٠)

ومن المطروح على هذا الصعيد، أن المؤسسة التشريعية الفلسطينية بتضخمها العددي، وباستقرار إرادتها في يد الفصائل السياسية، لاسيما أكبرها حجماً وشأناً (حركة فتح)، فقدت مغزى اجتماعاتها بمعنى ما.(٦١) بحيث اقتصرت صلاحياتها على مايقدم لها من المؤسسة التنفيذية، فمن الشائع أن يجرى التوافق على القرارات، قبل عرضها على

المجلس، بين الفصائل السياسية، ولذلك يصبح من المفهوم لماذا لاتمتد أية دورة من دورات الانعقاد لأكثر من أسبوعين؟.

اللجان الداخلية:

تضمنت اللائحة الداخلية للمجلس الوطنى ضرورة تسيير أعمال مناقشات المجلس عبر لجان مختصة بموضوعات النقاش، وبينت كيفية تشغيلها واختصاصاتها.(٦٢) وهناك نوعان من هذه اللجان هما: لجان المناقشة، واللجان الدائمة المتخصصة.

* لجان المناقشة: ويجرى تكوينها فى الجلسة الأولى لدورة الانعقاد، وينضم اليها الأعضاء بعد التصويت على جدول أعمال الدورة، وبعد فتح باب المناقشة فى جلسة عامة واغلاقه، تعقد اللجان جلساتها للبحث والمناقشة، وتقديم التوصيات حول القضايا المعروضة عليهم، وبعد اختتام المناقشات، تحال التوصيات الى جلسة عامة للمجلس لمزيد من النقاش. وبعد التصويت على التوصيات، تصبح من قرارات المجلس.

وبناء على عرف سائد فى المجلس، أصبحت موضوعات النقاش ثابتة تقريباً فى مختلف الدورات، مما أدى الى ثبات موازى فى لجان المناقشة، ومن أهمها اللجان السياسية، والمالية، والوطن المحتل، المنظمات الشعبية، العسكرية، الاعلام والثقافة، التربية والتعليم العالى، الشؤون الفلسطينية فى لبنان، القضائية، وتدوم هذه اللجان مدة دورة المجلس.

* اللجان الدائمة المتخصصة: جرى انشاء هذه اللجان بغية اتخاذ قرارات من المختصين فى المجلس فى المسائل التى تحتاج الى متابعة بين دورات المجلس... وتم ذلك منذ الدورة ١٧ (نوفمبر ١٩٨٤) وهى لجان: الشؤون البرلمانية والخارجية، شؤون الوطن المحتل، الاعلام والثقافة والتربية والتعليم، الحوار العربى الأوروبى، الاصلاح الادارى، المراقبة والمحاسبة، تقصى الحقائق.

وطبقا لقرار الانشاء، يحق للمجلس الوطنى تشكيل أية لجنة أخرى يعتبرها ضرورية. وتكون مدتها هى مدة المجلس الوطنى عينها (ثلاثة أعوام نظرياً). ويجب أن لايزيد عدد أعضائها على عشرة..

وقد تحددت صلاحيات هذه اللجان فى: تقديم المشورة والتوصيات الى المجلس واللجنة التنفيذية كلما طلب منها. ودراسة أية مسألة تحال اليها، ودراسة المواضيع التى تحال اليها من رئاسة المجلس واللجنة التنفيذية للمنظمة. وكل لجنة تختار من أعضائها رئيساً ومقرراً لها.(٦٣)

اسقاط العضوية:

حددت المواد ٧٣ – ٧٩ فى اللائحة الداخلية للمجلس شروط فقدان العضوية وإسقاطها.. وهى: اذا تغيب العضو عن ثلاث جلسات متتالية من دون اذن المجلس أو عذر مقبول، واذا عمل مع دولة غير عربية أو مع حكومة أو مؤسسة، بما يبعث الشك فى استقامته الوطنية، واذا أتى عملاً مخالفاً لميثاق المنظمة أو نظامها الأساسى.

كذلك تسقط العضوية بالاستقالة والوفاة، كما أن ثمة حالة لفقدان العضوية لاتنص عليها اللائحة صراحة.. وهى أنه اذا أراد تنظيم أو فصل تبديل من يمثلونه فى المجلس، يمكنه تقديم مذكرة خطية الى «مكتب رئاسة المجلس» بهذه الأسماء وبالأسماء البديلة منها. وهذه خطوة لايملك المجلس التصويت عليها...

ويمكن لخُمس أعضاء المجلس رفع مذكرة الى رئاسته تطالب باسقاط عضوية أحد الأعضاء.. وعندئذ يتم ابلاغ العضو المعنى بالأمر، وطرح المسألة أمام الجلسة الأولى لدورة المجلس، وهى غالباً الجلسة الافتتاحية، ويجرى التصويت على هذا المطلب.

تنص اللائحة أيضا، على ضمانات لحماية العضوية، منها، تشكيل لجنة خاصة للتحقيق فى الاتهامات الموجهة الى العضو، وتقديم تقرير خلال يومين. ثم تعقد لجنة للمجلس بخصوص هذه القضية فقط. وللعضو المعنى حق المشاركة فى المناقشة، لكنه لايتمتع بحق التصويت على قرار المجلس فى قضيته، بل وعليه مغادرة الجلسة أثناء التصويت.

الهيئة الوسيطة... المجلس المركزى للمنظمة:

وفقاً لميثاقها، لاتعمل المؤسسة التشريعية لمنظمة التحرير بنظام المجلسين... فقد تأثر المؤسسون بنظام المجلس الواحد فى النظم الجمهورية العربية. لكن المؤسسات التشريعية

للدول الأخرى، تتواجد على أراضيها وبين شعوبها، ويحضرها الأعضاء كمتفرغين، من دون تعقيدات ادارية أو مالية أو سياسية، كالتى يواجهها العمل الفلسطينى، حيث افتقرت المنظمة الى الدولة والأرض والاستقرار، وتشتت أعضاؤها فى الجهات الأربع.

وقد سبقت الاشارة الى التعقيدات المتعلقة بأدوار انعقاد المجلس الوطنى والصعوبة الخاصة بامكانية العمل المتفرغ المستمر للدأب على وظيفته. وكيف أنه تقرر أن يعقد المجلس كل عام، ثم كل ستة أشهر، من دون القدرة على تحقيق ذلك.

ولما كان من المتوقع نشوء مشكلات وقضايا تحتاج الى سرعة الانجاز ولها طابع تشريعى أو شبه تشريعى، تحتاج الى معالجات على المستوى التشريعى، فقد تقرر فى الدورة ١١ للمجلس الوطنى (٦ – ١٢ يناير كانون الثانى ١٩٧٣) اقامة مجلس وسيط من أعضاء المجلس الوطنى، لمتابعة القرارات والمشاركة فى تنفيذها يسمى «المجلس المركزى لمنظمة التحرير الفلسطينية»، وتقرر أن يأخذ تشكيل هذا المجلس صورة المجلس الوطنى من حيث العضوية وعلى نطاق مصغر، يخدم فكرة سرعة الانعقاد والانجاز، على أن تكون لهذا المجلس برئاسة رئيس المجلس الوطنى نفسه، مهمة لاتناقض الميثاق الوطنى ولاقرارات المجلس الوطنى «الأم».

وفى عام ١٩٨٤ ، تم اتخاذ قرار عن المجلس الوطنى يحدد تشكيل المجلس المركزى ووظائفه وصلاحيات مدته.. ونص فى هذا السياق على أن «يتشكل المجلس المركزى من أعضاء المجلس الوطنى الفلسطينى وأن مدة صلاحيته تمتد بين دورتين عاديتين للمجلس الوطنى، ويرأسه رئيس المجلس الوطنى، وتشمل عضويته: رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة وأعضائها، رئيس المجلس الوطنى ومكتب رئاسته، الرؤساء والأمناء العامون للمنظمات الشعبية أو من يمثلها فى المجلس الوطنى، ممثلين عن الفصائل الممثلة فى المجلس الوطنى، ثلاثة من ممثلى المجلس العسكرى يعينهم القائد العام، ٢٥ عضوا مستقلاً ينتخبهم المجلس المجلس الوطنى من أعضائه».

ويعتقد البعض أنه فيما كانت صلاحيات المجلس المركزى استشارية، وسع قرار ١٩٨٤ الصلاحيات، فنص على المهمات التالية: اتخاذ قرارات فى المسائل التى تحيلها اليه اللجنة التنفيذية للمنظمة ضمن اطار قرارات المجلس الوطنى، مناقشة الخطط التنفيذية التى تقدمها اللجنة التنفيذية للمنظمة واقرارها، ومتابعة قيام اللجنة التنفيذية لمهامها طبقاً

لقرارات المجلس الوطنى، والاطلاع على حسن سير عمل دوائر المنظمة وتقديم التوصيات الى اللجنة التنفيذية للمنظمة.

وبناء على ذلك، يعتقد هؤلاء أن لهذه الهيئة الوسيطة بين دورات انعقاد المجلس الوطنى دوراً تشريعيا لأنه يمكنها «تقديم توصيات بسن قوانين جديدة»، ودوراً تنفيذيا لأن لها «صلاحية اتخاذ قرارات لتنفيذ سياسات أحالتها اليها اللجنة التنفيذية للمنظمة».(٦٤) وهذا غير صحيح، لأن هذه المهمات لاتنشأ عن أو تستمد من ارادة المجلس المركزى، وانما هى أمور تتعلق بالمتابعة لا أكثر... لكن يمكن القبول بالرأى القائل ان لهذا المجلس الوسيط دوراً «رقابياً» بحكم النص الصريح على ذلك فى قرار الانشاء وتحديد الصلاحيات.

مهمات المجلس الوطنى (الأداء التشريعى وصناعة القرار):

دستوريا ونصوصياً، المجلس الوطنى هو السلطة العليا لمنظمة التحرير، هو الذى يصنع سياسة المنظمة وبرامجها. وهو الذى ينظر فى دور انعقاده العادى فى:

* تقرير اللجنة التنفيذية السنوى عن انجازات المنظمة وأجهزتها.
* التقرير السنوى للصندوق القومى (المالية) واعتماد الميزانية.
* الاقتراحات التى تقدم اليه من لجان المنظمة.
* أية مسائل أخرى تعرض عليه.(٦٥)

التمعن فى هذه الاختصاصات، يفيد بأن المجلس الوطنى له صلاحية النظر والتدبر فيما يرد اليه من خارجه، لافيما ينبثق عنه، وفى هذا الاطار، تصبح صلاحية المجلس، مجرد المصادقة على مايعرض عليه أو رفضه، وبحيث لا تتوفر له مانصت عليه المادة السابقة من النظام الأساسى وهى صلاحية «وضع السياسات والمخططات والبرامج...».

ولم ينص الميثاق ولا النظام الأساسى أو اللائحة الداخلية للمجلس على تفرغ الأعضاء أو حتى نسبة منهم للمؤسسة التشريعية، وبالنظر الى الصعوبات الخاصة بمتابعة مهمة التشريع وسن القوانين، بل وصعوبة التئام دورات المجلس - كما لاحظنا فى موضع

سابق – بات من المتيقن أن لايتمكن المجلس من أداء دوره التشريعي أو القانوني بروية،(٦٦) وكيف يتأتى له ذلك وهو الذى لايعقد سوى لبضعة أيام أحيانا كل أربعة أو خمسة أعوام؟

أيضا، كان افتقار النظام الفلسطيني لأرض يمارس عليها سيادته، بما فى ذلك انعدام السيادة الفلسطينية حتى على المدن التى عقد فيها دوراته الأولى (القدس: تحت السيادة الأردنية، غزة: تحت السيادة المصرية...)، أثر واضح على اجراءات عقد دورات المجلس وقراراته وعلى ادارة مناقشاته، وفى أحيان كثيرة على الالتحاق بعضويته.(٦٧) وما من دورة للمجلس لم تواجه بمشكلة منع واحد أو أكثر من أعضائها من الوصول الى مكان الانعقاد.

هذه العوامل (المحددات) الفلسطينية والعربية هى غيض من فيض بالنسبة لما حال دون ممارسة المجلس الوطنى لممارسة دوره التشريعى أو الرقابى النشط على أشغال القيادة العليا لمنظمة التحرير.

ولعل انعدام السيادة الفلسطينية وعدم تمكن المؤسسات الفلسطينية من تطبيق برامجها تجاه الشعب الفلسطينى نفسه، خارج ارادة الدول المضيفة لهم أو السيدة على بلادهم، منع المؤسسة التشريعية الفلسطينية من العناية بتطوير دورها التشريعى، وأحال بعض أعمالها الى محض دعوات ومناشدات، غير ملزمة بالطبع، الى الدول المضيفة باتخاذ خطوة أو حجب أخرى تجاه الفلسطينيين.

هذه الظاهرة تثير التساؤل عما اذا كانت العلاقة بين السيادة والتشريع، أو ممارسة المؤسسة التشريعية لدورها بأكبر قدر من حرية الارادة والحركة، من طبيعة تداخلية أو شرطية مباشرة؟!.

التيارات والقوى السياسية:

فى المرحلة التأسيسية لمنظمة التحرير والتى تمتد – كما أشرنا – طوال عهد رئاسة «الشقيرى» بين عامى ١٩٦٤ و ١٩٦٧، وبرغم تدخل خيارات الشقيرى غير المحبذة للنزعة الحزبية، فقد ظهرت فى المجلس (الدورات الأولى الثلاث) تيارات حزبية سياسية

لها جداول أعمال فلسطينية (أو عربية) معارضة لاتجاهات الرئيس.. وكان من أهم القوى المشاركة عموماً فى المجلس:-

* فريق الشقيرى، وكان المهيمن على اتجاهات المجلس - ويضم عناصر مرتبطة بزعامة الشقيرى، ومنها من كان أقرب الى الأوساط الاجتماعية والاقتصادية العليا، ذات الارتباطات المصلحية مع الدول العربية.

* فريق حركة القوميين العرب والناصريين، الذى عارض نهج الشقيرى لفترة، وكان حائراً بين هذا الموقف وبين تأييده للقيادة الناصرية التى كانت تعزز الشقيرى.

* فريق البعثيين، وكان تأثيره محدوداً داخل المجلس.

* فريق من فلسطينى الأردن، الذين كانت تربطهم علاقات قوية بالحكم الأردنى.

* تيار من حركة فتح، الميال الى نهج الكفاح المسلح العاجل ضد اسرائيل..

وقد شاركت عناصر هذه القوى بصفتها الشخصية لا الحزبية.[٦٨]

تحول المجلس الوطنى منذ الدورة الرابعة للمجلس الى الصيغة الجبهوية التى جرى وفقها الاعتراف بالتباينات السياسية والأيديولوجية بين القوى المشاركة، ولم يتم التستر على هذا الواقع، فأصبحت الفصائل تعمل فى كنف المجلس (وبقية المؤسسات الفلسطينية) وفق صيغة للتوافق والتدافع السياسى وبرامج بينها بعض الفروق وان اتفقت فى معظمها على تبنى نهج الكفاح المسلح، الذى اعتبر فى حينه من العلامات الفارقة فى الفكر السياسى الفلسطينى.[٦٩]

وفى حقيقة الأمر تعرضت هذه الفصائل الى شئ كثير من حالات الاندماج أو الانشقاق، بحيث تبلورت الكتل داخل المجلس نتيجة عملية ممتدة من التفاعلات السياسية.. وأصبح بالامكان الحديث عن أغلبية وأقلية، وقوى ممسكة بحركة النظام (المنظمة) عموماً وأخرى تمثل المعارضة، ان جازت المقارنة بالنظم السياسية المعتادة.

من أبرز الفصائل (القوى - الأحزاب) العاملة فى رحاب المجلس (أو خارجه أحيانا بعد مقاطعة أعماله)، حركة التحرير الوطنى الفلسطينى (فتح)، والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين، والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، منظمة الصاعقة، جبهة النضال الشعبى،

الحزب الشيوعي الفلسطيني (حزب الشعب فيما بعد)، جبهة التحرير العربية، جبهة النضال الشعبي...(٧٠)

ويمكن ادراج معظم هذه القوى، من وجهة نظر الفكر السياسي والأطر الأيديولوجية، تحت تيارين: التيار القومي المشبع بطروحات اشتراكية وأحيانا ماركسية، الذي يمزج الفكر القومي العربي بفكرة الكفاح الوطني، والتيار الوطني، الذي لايلتزم بوضوح بنهج أيديولوجي محدد وتنضوي تحت جناحيه عناصر تدمج الفكرة الوطنية الفلسطينية والفكر القومي وتركز على قضايا البناء الداخلي والتنمية.(٧١)

وثمة تيار عريض آخر، هو «التيار الاسلامي» متعدد الفروع الداخلية.. وبرغم وجود عناصر كثيرة تنتمي اليه، طالما عملت في اطار المجلس الوطني تحت عناوين مختلفة، بل وعملت وفي اطار التيارات السابقة (وبخاصة التيار الوطني)، الا أنها لم تنضو بشكل منظم تماماً في المجلس الوطني، وحين تبلورت في تنظيمات سياسية محددة، لم تلتحق بالمجلس (كمؤسسة تشريعية) وأضحت تمثل معارضة من خارج المجلس، بل ومن خارج منظمة التحرير، وان لم تستبعد امكانية المشاركة ان استجابت بقية التيارات لشروط محددة لها بالخصوص، ولاسيما في المرحلة السابقة على اتفاق أوسلو وتوابعه.(٧٢)

الفعالية :

بهذه التركيبة الأيديولوجية - السياسية التنظيمية، توفرت للمؤسسة التشريعية الفلسطينية تعددية سياسية واضحة المعالم والخطوط، كان لها من دون مواربة فعلاً موازياً على العمليات المختلفة التي اضطلعت بها المؤسسة، من دور تشريعي أو رقابي أو فيما يتعلق بصناعة القرار.. ومع ذلك فإن سبر أغوار هذه التعددية على التطور الديمقراطي للحياة السياسية الفلسطينية، أو التعرف على الوزن الحقيقي للتعددية بالنسبة للعمليات التشريعية، يبقى أمراً خلافياً، كما أن تقويم أداء المجلس الوطني من منظور المؤسسات التشريعية المقارنة يثير جدلاً، ومما يذكر بالخصوص:

* أن المجلس الوطني لايوازي في أسلوب تكوينه ولا في أشغاله وأهدافه المؤسسات التشريعية المعتادة، انه لايمثل برلماناً بالمعنى الحرفي، ولاتنبغي، طبقاً لبعض الآراء، محاسبته وتقويم أعماله من هذا المنطلق التقليدي. هو في التحليل الأخير جمعية تأسيسية

أو تجمع جبهوى، وتم استخدام تسميته بالبرلمان الفلسطينى فى المنفى من أجل تأكيد شرعيته، أى شرعية تمثيله «للشعب الفلسطينى وللتأكيد على الكيان الوطنى... وهذا أمر مجازى والتعامل مع المجلس الوطنى كبرلمان بالمعنى التقليدى، يشكل مصدراً لخطأ فادح».

فقد كان المجلس الوطنى ومايزال، كأى جمعية تأسيسية لكيان غير متبلور، لاتهدف الى ممارسة الوظيفة التشريعية، وانما الى بلورة الكيان الوطنى.(٧٣)

* ومع ذلك، أخذت القوى الخارجية، ناهيك عن القوى الفلسطينية، المجلس الوطنى وأعماله، على محمل الجد، وربما تمكن المجلس بهذا المعنى من تأدية وظيفته «التمثيلية». وقد وقع على عاتقه التعاطى مع قضايا خطيرة بخصوص الحياة الفلسطينية من جميع جوانبها، ولهذا، يلاحظ الاهتمام الشديد من كل المعنيين بالقضايا الفلسطينية، السياسية وغير السياسية، بدورات انعقاده. وقد ينظر الى رغبات القوى المعادية فى استصدار أخطر القرارات الوطنية عن هذا المجلس تحديداً، لصالح قوة المجلس وجدية التعامل معه كبرلمان شرعى للشعب الفلسطينى (مطلب اسرائيل بتغيير الميثاق الوطنى مثل مهم فى هذا الشأن).

* وقع على كاهل هذه المؤسسة اتخاذ قرارات بعيدة الشأن فى مسار القضية الوطنية الفلسطينية على الصعد الداخلية والاقليمية والدولية، ومن ذلك قرار انشاء السلطة الوطنية على أى جزء يتحرر من فلسطين (١٩٧٤)، الذى يمثل انعطافه فى الاهداف الفلسطينية، والاعتراف بالقرارين الدوليين ٢٤٢، ٣٣٨ الى جانب قرار تقسيم فلسطين (١٨١/١٩٤٨)، وقرار اعلان الدولة الفلسطينية المستقلة (١٩٨٨)، والاعلان السياسى الفلسطينى لعام ١٩٨٨ الذى يحدد المعالم البارزة لطبيعة النظام السياسى المزمع فى حالة الاستقلال، وبناء على هذه القرارات، استحوذت السياسة الفلسطينية عبر منظمة التحرير على اعتراف متواتر بكونها أحد الفواعل الأساسية فى مسار العلاقات الاقليمية وربما الدولية.

* برغم جنوح القيادة التنفيذية الفلسطينية الى الاستحواذ على عملية صناعة القرار وتقرير السياسة العامة، فقد ظلت المؤسسة التشريعية التى اضطلع بها المجلس الوطنى، موضع الاهتمام ولو من مدخل المحاولة المستمرة لتطويعها والحصول على مصادقتها

وثقتها (رغبة القيادة فى مصادقة المجلس على اتفاق أوسلو وتداعياته أمر له دلالته فى هذا الخصوص).

* اذا كانت المؤسسات شبه التشريعية فى عهود ماقبل منظمة التحرير ومجلسها الوطنى قد شابها عجز فى تأدية مهمتها التشريعية - القانونية، فقد طال هذا العجز المجلس الوطنى أيضاً على نحو أو آخر، ومرد ذلك على الأرجح هو سياق الحياة العامة، الذى افتقد فيه الفلسطينيون لمضمون السيادة الحقيقية.

رابعاً: بعد أوسلو... أية مؤسسة تشريعية لفلسطين؟

لعل هذا هو سؤال الساعة، فيما يتعلق بتطور النظام السياسى الفلسطينى، ذلك أن التكوين المؤسسى الذى ينطوى عليه انشاء «المجلس التشريعى لسلطة الحكم الذاتى الفلسطينى فى الضفة وغزة»، يثير فى الذهن نوعاً من الازدواجية المحيرة فى ضوء الوجود الفعلى للمجلس الوطنى لمنظمة التحرير بخصوص مستقبل المؤسسة التشريعية.

ويتفرع عن هذا السؤال المستجد الكبير عدة استفهامات حول بنية المؤسسة التشريعية، وما اذا كنا بصدد هيكلين من طبيعة مختلفة، وحول وظيفة كل منهما وما اذا كنا بصدد تعارض وظيفى فى الأداء التشريعى؟، بل وما اذا كانت الحياة التشريعية الفلسطينية أضحت أكثر تطوراً أو أنها عرضة للانتكاس؟.

ثم، من أين يستمد كل من المجلسين شرعيته وقوته؟، علماً بأن الاجابة عن هذه التساؤلات ونحوها، يتوقف عليها مستقبل النظام السياسى الفلسطينى بهيئتيه القائمة، منظمة التحرير، والمستحدثة، السلطة الفلسطينية العتيدة فى الضفة وغزة، وذلك باعتبار السلطة التشريعية هى عمدة النظام السياسى ويتوقف على تطورها مستقبل التطور الديمقراطى من عدمه فى رأى راجح للفكر السياسى.

ولعله يجمل بالمتابع قبل محاولة استبصار الاجابات المتداولة والمحتملة عن هذا الفيض من التساؤلات، القاء الضوء على المجلس التشريعى المستحدث.

يعد اتفاق «اعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية» المعروف باتفاق أوسلو (١٣/سبتمبر ايلول/١٩٩٣)، وما ترتب عليه ولحقه من اتفاقات تفصيلية وتنفيذية، بين الحكومة الاسرائيلية وقيادة منظمة التحرير الفلسطينية الأصل فى انشاء هذا المجلس.

فقد حددت هذه الاتفاقات المتوالية، طبيعة هذا المجلس من حيث تكوينه وأهدافه وحدود ولايته الجغرافية، وصلاحياته، ومدته القانونية، وأسلوب انشائه بالانتخاب العام فى الضفة وغزة (والقدس بشروط)، ويلاحظ بهذا الخصوص مايلى(٧٤):-

* استقرت المفاوضات على أن يتكون المجلس التشريعى من ٨٨ عضواً من الضفة وغزة، وينتخبون من أبناء الضفة وغزة فى ظل رقابة دولية، ومدة ولايته هى الفترة الانتقالية التى يفترض أن لاتتجاوز - بحسب النص - خمس سنوات، وقد جرت الانتخابات بالفعل فى ٢٠/يناير كانون الثانى/١٩٩٦.

* تغطى ولاية المجلس منطقة الضفة وغزة، باستثناء القضايا التى يتم التفاوض عليها فى مفاوضات الوضع الدائم... وهذا يعنى اقتصار هذه الولاية على جزء من فلسطين التاريخية، وجزء من الشعب الفلسطينى، وجزء من القضايا الفلسطينية جرى تحديدها تماماً فى الاتفاقات الفلسطينية الاسرائيلية.

* يستمد المجلس هذه الولايات، الجغرافية والسكانية والموضوعية...، من الاتفاقات الفلسطينية الاسرائيلية المتوالية.

* يتمتع المجلس بسلطة التشريع والتمثيل، وفقاً للصلاحيات المنقولة اليه فى الاتفاقات، ويفترض أن يراجع الطرفين الفلسطينى والاسرائيلى تباعاً القوانين والأوامر والتشريعات فى المجالات التى لم يتم الاتفاق عليها.

* انسحاب الحكم الاسرائيلى لايحول دون ممارسة اسرائيل الصلاحيات غير المنقولة للمجلس وأهمها الأمن الخارجى والعلاقات الخارجية والأمن الداخلى للمستوطنات والإسرائيليين عموماً...

* يحق للمجلس التشريعى أن يصدر نصوصا تتفق فقط والاتفاقات المعقودة وأحكامها ولاسرائيل أن تقرر ما اذا كانت القوانين الصادرة مطابقة لهذه الاتفاقات.

والحال كذلك، فإنه اذا كان من الصحيح أن المجلس التشريعى يحظى بمرجعية شعبية فلسطينية ذاتية، أصلها الانتخابات العامة، فإنه من الصحيح أيضا، أن الاتفاقات الفلسطينية الإسرائيلية تمثل «المرجعية الأعلى» لأشغال هذا المجلس.

بهذا المعنى، ووفقاً للنصوص المنشئة، ليس لهذا المجلس ولاية تشريعية ولا ولاية تمثيلية مطلقة فيما يخص الشأن الفلسطيني من جميع مناحيه، لاجغرافياً أو سكانياً أو قانونياً.. وهذه علامة فارقة عند المقارنة بينه وبين المجلس الوطني الفلسطيني للمنظمة، وكذا عند البحث في العلاقة بين المجلسين، وهناك علامات أخرى، تتداعى عند تحرى التفصيلات.. منها:

* أن المجلس المنتخب معنى بشؤون الضفة وغزة، أو مايسمى بالداخل الفلسطيني أساساً، وفق الصلاحيات الصارمة المحددة له، تحت عين اسرائيل ومتابعتها طوال أدوار انعقاده.. بينما يمكن أن تبقى مسألة تحديد الاستراتيجية الفلسطينية العليا شأنا يخص المجلس الوطني للمنظمة.

* أن المتابعة اليومية للعملية التشريعية، وربما للعملية السياسية برمتها، سوف تكون أمراً متاحاً للمجلس المنتخب الجديد، بحكم وقوفه بين يدى المجتمع الفلسطيني وسهولة عقده واجتماعه.. وهذا أمر غير متاح - كما سبقت الاضاءة - للمجلس الوطني، مما يعني أن تفعل المجلس المنتخب، حتى في حدود اختصاصاته، قضية متوقعة.. بكلمات أخرى، يستطيع هذا المجلس أن يمارس دوره التمثيلي والتشريعي (رسم السياسة العامة، مراقبة السلطة التنفيذية ومساءلتها، صناعة القرار في اطار المتاح..) على نحو مباشر وعاجل، مقارنة بالمجلس الوطني.

* أن تعارض الاختصاصات بين المجلسين أمر متوقع، وربما حتمي بالنسبة لبعض قضايا التشريع والتقنين، يعود ذلك لاختلاف مرجعية الحركة وتباين حدود الولايات بين المجلسين، فالى أن يتم البت في نصوص الميثاق الوطني الفلسطيني (دستور المنظمة) على نحو يتسق والاتفاقات الفلسطينية الاسرائيلية، وهذا محل جدل وسجال معمق في الفضاء الفلسطيني عموماً، قد لايمكن منع مثل هذا التعارض في شأن قضايا الكفاح المسلح كوسيلة لتحقيق الأهداف، أو شمولية تمثيل المجلس الوطني للداخل والخارج للفلسطينيين أو وضع الاستراتيجية الفلسطينية العليا، أو حق المجلس الوطني في مراجعة القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي (كون المنظمة تمثل مرجعية السلطة الوطنية في الضفة وغزة..) . أو مسؤولية ادارة المفاوضات حول الوضع النهائي للقضية الوطنية..

على أنه اذا كان الأداء النيابى للمجلس الوطنى قد اعتورته نقائص من جراء القيود التى أحاطت بعمله فلسطينيا أو اقليميا أو دولياً.. فان المجلس التشريعى غير مبرأ من شبهة التقييد وفق محددات أخرى (كالرقابة الاسرائيلية والاتفاقات الفلسطينية الاسرائيلية..). وهذا وضع يثير الأسى حين نسعى الى معرفة حدود حركة المؤسسة التشريعية الفلسطينية فى أطوارها وأشكالها المختلفة.. فلم تكن هذه المؤسسة طليقة فى حركتها فى أى وقت. وليس من المبالغة القول بأن قدرة أطراف أخرى على التغلغل فى أداء هذه المؤسسة التشريعية واختراقها، ظلت خاصة لصيقة ومستمرة فى جميع المراحل.

ومهما تباينت التقويمات، فإن وجود مؤسستين تشريعيتين لمجال سياسى واحد، لايستقيم والحركة السياسية المجدية، هذه وضعية تمثل اشكالية مستعصية، على الفكر الفلسطينى السياسى أن يجتهد فى حلها، قبل أن تؤدى الى انشطار حقيقى فى وحدة الشعب الفلسطينى، تلك الوحدة التى كانت مؤسسة المجلس الوطنى قد أبرزتها بوضوح برغم النقائص والعيوب التى شابت أعمالها.

يقينا، تتعرض المؤسسة التشريعية الفلسطينية فى المرحلة الحالية الى عملية تغيير متفاعلة تجرى على قدمين، عملية يصعب التكهن بنتيجتها، كونها تتداخل وعمليات أكثر شمولية... مثل الشكل النهائى للتسوية، بخاصة ومستقبل الشتات الفلسطينى، ومستقبل النظام الفلسطينى السياسى نفسه.. فقد لايكون المجلس الوطنى ولا المجلس التشريعى أحدهما أو كلاهما، هو الشكل البنائى أو الوظيفى النهائى المنوط به سلطة التشريع الفلسطينية.. ربما شهد المستقبل، القريب أو البعيد، تكوين مؤسسة تشريعية مغايرة، يترتب عليها أداء آخر يدفع بالتجربة الى الأمام أو الخلف. ألم يكن التغير (والقطيعة أحيانا) سمة ملازمة للحياة السياسية (والاجتماعية والاقتصادية..) الفلسطينية منذ مطلع القرن؟.

كذلك تتعرض هذه المؤسسة للتغير من جراء تباين القوى الفاعلة على الساحة الفلسطينية بكل محتوياتها. من ذلك أن تنامى القوى الاسلامية، بتيارات الفرعية، باتت تقتطع لنفسها وتكتسب مساحة شعبية وسياسية أوسع، فى الوقت الذى يتألف فيه المجلس التشريعى للسلطة الفلسطينية فى الضفة وغزة.. ومن المؤكد، أن عدم تعاطى هذه القوى مع هذا المجلس ومقاطعة أعماله ومرجعيته، لاتخالف نهج هذه القوى تجاه مقاطعة المجلس الوطنى للمنظمة، وبذلك، يبقى شطر مهم من القوى الناشطة، ذات المحتوى

الأيديولوجي البديل للسلطة أو المنظمة، خارج العملية التشريعية، بما يتداعى عن هذه الظاهرة.

أما بقية القوى ذات الاتجاهات العلمانية الوطنية، فهي منقسمة بدورها بين مقاطعين وايجابيين تجاه المؤسسة التشريعية البازغة أو الراسخة. مع ملاحظة أن القوى اليسارية بشتى أجنحتها، تلك التى أدمنت موقع المعارضة، ماعادت تكتسب مزيداً من الأنصار، مما يعقد مسألة الاستقطاب بين التيار الوطني المتعامل مع منتجات التسوية، (أوسلو وتوابعه) مثل المجلس التشريعي، والتيار الاسلامي.

والواقع أن هناك من يعتقد في عدم جدوى هذه الثنائية على التطور الديمقراطي الفلسطيني، وتنمية العملية التشريعية، لأن كلا الطرفين موسوم بإهدار المضمون الديمقراطي للممارسة السياسية، ومن هنا تأتي النداءات الخاصة بضرورة انشاء تكتل ديمقراطي ثالث(٧٥)، تكون مهمته تخفيف حدة الاستقطاب، والتركيز على عمليات بناء الكيان السياسي (الدولة!) من جهة وتنمية البعد الديمقراطي لممارسات النظام الفلسطيني من ناحية ثانية، بما في ذلك ضمان شمولية المؤسسة التشريعية لوظيفتي التمثيل والتشريع من ناحية ثالثة، وتحقيق توازن حقيقي بين سلطات هذا النظام من ناحية رابعة عوضاً عن تغول السلطة التنفيذية الملحوظ في اطار منظمة التحرير أو السلطة الفلسطينية على حد سواء.

هوامش الدراسة

١) محمد محمود ربيع وإسماعيل صبرى مقلد (محرران)، موسوعة العلوم السياسية، (الجزء الأول)، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٤، ص ٥٠٩.

٢) قدر عدد سكان فلسطين عام ١٨٨٢ بنحو ٣٠٠,٠٠٠ نسمة، منهم حوالى ٣٥,٠٠٠ يهودى. وفى عام ١٨٩٥ بلغ إجمالى السكان ٤٥٧,٥٩٢ منهم ٦٠,٠٠٠ يهودى. وكان المجموع عشية الحرب العالمية الأولى نحو ٦٠٠,٠٠٠ منهم ٨٥,٠٠٠ يهودى. وفى عام ١٩٢٢ بلغ مجموع السكان ٦٧٣,٠٠٠ منهم ٦٧,٠٠٠ يهودى (د. خيرية قاسمية، النشاط الصهيونى فى المشرق العربى وصداه ١٩٠٨ – ١٩١٨، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، ١٩٧٣، ص ١٠). وانظر أسماء النواب الفلسطينيين فى البرلمان العثمانى (فى) د. بيان الحوت، القيادات والمؤسسات السياسية فى فلسطين (١٩١٧ – ١٩٤٨)، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ١٩٨١، ص ٨٤٦.

٣) الحوت، المصدر نفسه، ص ٤٣.

٤) انظر للمزيد، الموسوعة الفلسطينية (الجزء الثانى)، هيئة الموسوعة الفلسطينية، دمشق، ١٩٨٤، ص ٤٠٤ – ٤٠٦.

٥) قاسمية، مصدر سبق ذكره، ص ٦٢.

٦) المصدر نفسه، ص ٢١١ – ٢١٤.

٧) بيان اللجنة التنفيذية للمؤتمر العربى الفلسطينى الخامس حول مقاطعة انتخابات المجلس التشريعى (١٩٢٢/٩/١)، ملف وثائق فلسطين (الجزء الأول)، وزارة الإرشاد القومى (الهيئة العامة للاستعلامات)، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٣٧ – ٢٣٨.

٨) عماد شقور وخيرية قاسمية، مقابلتان مع الحاج أمين الحسينى، شؤون فلسطينية، العدد ٢٦، أغسطس ١٩٧٤، ص ١٦، ١٧.

٩) انظر للمزيد، د. محمد عبد الرؤوف سليم، نشاط الوكالة اليهودية الفلسطينية ١٩٢٢ – ١٩٤٨، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٥٣٩ – ٥٤٩. وانظر أسماء الأعضاء المعينين (فى) الحوت، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥٨.

١٠) سليم، المصدر نفسه، ص ٥٤٩ – ٥٥٤.

١١) الحوت، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٢.

١٢) د. غسان سلامة، الدولة والمجتمع فى المشرق العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٨٧، ص ١٢٩.

١٣) حول مطلب الحياة النيابية انظر على سبيل المثال: - على محمد على (إشراف) مذكرة الوفود العربية إلى المستر إيمرى وزير المستعمرات عام ١٩٢٥، ملف وثائق وأوراق القضية الفلسطينية (الجزء الثالث)، وزارة الإرشاد القومى، القاهرة، د. ت، ص ٣٧٢. (سيشار لهذا المصدر بملف وثائق وأوراق القضية).

- مذكرة اللجنة التنفيذية إلى المندوب السامى عام ١٩٢٨ بطلب الحكم النيابى فى فلسطين، ملف وثائق فلسطين، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨١.

- قرار المؤتمر العربى الفلسطينى السابع (القدس - ١٩٢٨/٦/٢٠)، المصدر نفسه، ص ٣٤٩.

- قرار اللجنة العربية العليا باستمرار الاضراب ومطالب الأمة (١٩٣٦/٤/٢٥)، ملف وثائق وأوراق القضية، مصدر سبق ذكره، ص ٣١.

- مذكرة اللجنة العربية العليا فى ١٩٣٧/١/١٠، المصدر نفسه، ص ١٠٥.

ومن الأطر الجبهوية التى تصدرت العمل السياسى وقيادة الحركة الوطنية فى فلسطين إبان عهد الانتداب، اللجنة التنفيذية الفلسطينية (العربية) ١٩١٨-١٩٣٤، واللجنة العربية العليا ١٩٣٦-١٩٤٦، والهيئة العربية العليا ١٩٤٦-١٩٦٣. كما عرفت الساحة السياسية الأحزاب السياسية المختلفة فى هذه المرحلة. (راجع فى ذلك، يوسف الزين، الأحزاب العربية الفلسطينية ١٩٠٩-١٩٤٨، دار جاد للنشر، عمان، ١٩٩١).

١٤) انظر برامج الحزب الوطنى الفلسطينى (١٩٢٣)، وحزب الاستقلال العربى (١٩٣٢)، وحزب الإصلاح العربى الفلسطينى (١٩٣٥)، الحوت، مصدر سبق ذكره، ص ٧٢١، ٧٣٥، ٧٤٧.

١٥) د. عبد الوهاب الكيالى، تاريخ فلسطين الحديث، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٦ (الطبعة التاسعة)، ص ١٦٢.

١٦) مذكرة اللجنة العربية العليا الى اللجنة الملكية (للتحقيق) فى ١٩٣٧/١/١١، ملف وثائق وأوراق القضية...، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٥.

١٧) حول هذه المؤتمرات راجع، الموسوعة الفلسطينية، الجزء الرابع، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦٨-٣٧٦. وانظر أعضاء هذه المؤتمرات (فى)، الحوت، مصدر سبق ذكره، ص ٨٥٠، ٨٥٢، ٨٥٣، ٨٥٥، ٨٥٨، ٨٦٤.

١٨) حول الجمعيات الإسلامية المسيحية، راجع، الموسوعة الفلسطينية، الجزء الثانى، المصدر نفسه، ص ٦٤-٦٧.

١٩) رد اللجنة التنفيذية العربية على السكرتير العام للحكومة حول انتخاب المجلس التشريعى (١٩٢٢/١١/١٧)، ملف وثائق فلسطين، (الجزء الأول)، مصدر سبق ذكره، ص ٢٤٩.

٢٠) مذكرة اللجنة العربية العليا...، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٩.

٢١) تقرير اللجنة الملكية البريطانية (يوليو ١٩٣٧)، ملف وثائق وأوراق القضية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٠.

٢٢) الكيالي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٨، سلامة، مصدر سبق ذكره، ص ٣١. وللتوسع حول النخبة السياسية فى فلسطين فى هذه المرحلة، انظر، تيسير الناشف، النخبة السياسية فى المجتمع العربى فى فلسطين، شؤون فلسطينية، العدد ٤٨، أغسطس ١٩٧٥، ص ١٥٧ ومابعدها. د. على سعود عطية، الحزب الوطنى الفلسطينى وحزب الدفاع الوطنى ١٩٣٤-١٩٣٧، جمعية الدراسات العربية، القدس، ١٩٨٥، ص ١٥٥-١٦٢.

٢٣) الحوت، مصدر سبق ذكره، ص ٦٨٨.

٢٤) الناشف، مصدر سبق ذكره، ص ١٦٠.

٢٥) الحوت، مصدر سبق ذكره، ص ٦٦٠، ٦٦٥.

٢٦) المصدر نفسه، ص ٦٧٨.

٢٧) للمزيد حول هذه الوقائع، راجع، سميح شبيب، حكومة عموم فلسطين.. مقدمات ونتائج، شرق برس، نيقوسيا، ١٩٨٨.

٢٨) وجه ،أحمد حلمى عبد الباقى، الدعوة إلى عقد (تأليف) المجلس الوطنى الفلسطينى فى ١٩٤٨/٩/٢٣، بصفته رئيس حكومة عموم فلسطين، وعقد المجلس اجتماعه الأول (والأخير) فى مدينة غزة بين ٣٠ سبتمبر و٢ أكتوبر ١٩٤٨، وعلى الفور دعا الحكم الأردنى الى عقد مؤتمر (مجلس) وطنى فلسطينى، على سبيل منازعة مؤتمر غزة تمثيله للشعب الفلسطينى، فى مدينة عمان ١٩٤٨/١٠/١. (المصدر نفسه، ص ٤١-٤٧).

٢٩) ضم مؤتمر غزة: أعضاء الهيئة العربية العليا، أعضاء حكومة عموم فلسطين، رؤساء المجالس البلدية، رؤساء المجالس المحلية والقروية، رؤساء الغرف التجارية، رؤساء النقابات المهنية، رؤساء قبائل وعشائر، رؤساء الأحزاب السياسية، ممثلى الهيئات الطائفية، وكان مجموع المدعوين ١٥٠ عضواً. (المصدر نفسه، ص ٤١).

٣٠) سلامة، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٤-١٣٦.

٣١) للمزيد راجع، عيسى الشعيبى، الكيانية الفلسطينية... الوعى الذاتى والتطور المؤسساتى (١٩١٧ - ١٩٤٧)، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، ص ٧٢-٧٦.

٣٢) الموسوعة الفلسطينية، الجزء الرابع، مصدر سبق ذكره، ص ١٣١-١٣٢.

٣٣) حول التطور السياسى الفلسطينى ١٩٤٨ فى النظام الإسرائيلى راجع:- إيليا زريق، ثقافة وقانون وتحكم.. الفلسطينيون فى إسرائيل، (فى) كميل منصور (إشراف)، الشعب الفلسطينى فى الداخل، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ١٩٩٠.

- أسامة حلبى، حقوق المواطنين العرب ومكانتهم فى إسرائيل، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ٥، شتاء ١٩٩١، عزمى بشارة، العرب فى إسرائيل... قراءة فى الخطاب السياسى المبتور، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ٢٤، خريف ١٩٩٥.

٣٤) انظر بالتفصيل، Rosselle Tekiner, "Race and Issue of Identity in Israel", International Journl of Middle East Studies, Vol. 23, No. 1, Febreuary 1991.

٣٥) للمزيد حول الموقف من المشاركة البرلمانية فى أوساط فلسطينى ١٩٤٨ راجع، محمد خالد الأزهرى، محددات الفكرالسياسى لعرب ١٩٤٨، شؤون فلسطينية، العدد ٢٤٠/٢٤١، مارس-أبريل ١٩٩٣، ص ١٥-٣٢.

٣٦) انظر، غازى السعدى، الأحزاب والحكم فى إسرائيل، دار الجليل، عمان، ١٩٨٩، ص ٢٦٣، ٢٦٤. نديم روحانا، التحول السياسى للفلسطينيين فى إسرائيل، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ٢، ربيع ١٩٩٠، ص ٥٩-٨١.

٣٧) عزمى بشارة، أية ديمقراطية فلسطينية، (فى) محمد خالد الأزعر (وآخرون)، الثقافة السياسية الفلسطينية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٧٨.

٣٨) يعد الميثاق الوطنى الفلسطينى لعام ١٩٦٨ (المعدل للميثاق القومى لفلسطين لعام ١٩٦٤) بمثابة الدستور الفلسطينى. انظر نص الميثاق (فى) فيصل حورانى، الفكر السياسى الفلسطينى ١٩٦٤-١٩٧٤، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، ١٩٨٠، ص ٢٣٦-٢٣٩.

٣٩) نص النظام الأساسى لمنظمة التحرير الفلسطينية، المصدر نفسه، ص ٢٣٣-٢٣٥.

٤٠) المادتين ٥، ٦ من الميثاق الوطنى الفلسطينى.

٤١) انظر، نظام انتخاب المجلس الوطنى الفلسطينى، ملف وثائق فلسطين، (الجزء الثانى) مصدر سبق ذكره، ص ١٣٦٧-١٣٧٦.

٤٢) لورى براند، الفلسطينيون فى العالم العربى، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ١٩٩١، ص ٣.

٤٣) د. أسعد عبد الرحمن، منظمة التحرير الفلسطينية جذورها - تأسيسها - مساراتها، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، نيقوسيا، ١٩٨٧، ص ٧٤-٧٦.

٤٤) راشد حميد، مقررات المجلس الوطنى الفلسطينى ١٩٦٤-١٩٧٤، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، ١٩٧٥، ص ٨.

(٤٥) كان التوزيع الجغرافى والنوعى لأعضاء المجلس الوطنى الفلسطينى على النحو التالى:*

البلد والقطاعات	عدد الفلسطينيين	عدد المندوبين فى المجلس	النسبة المئوية لعدد الأعضاء فى المجلس	ملاحـظات
الأردن بضفتيه	١.٥٧٠.٠٠٠	٢١٢	٥٠.٢٠	
قطاع غزة	٣٦٤.٠٠٠	٤٦	١٠.٩٠	
لبنان	٢٤٠.٠٠٠	٢٩	٦.٨٠	
سوريا	١٥٥.٠٠٠	٢٠	٤.٧٠	
الكويت	١٤٠.٠٠٠	٢٠	٤.٧٠	
مصر	٣٣.٠٠٠	٦	١.٤٠	
العربية السعودية	٢٠.٠٠٠	١٢	—	لم يحضر أحد
الخليج العربى	١٥.٠٠٠	٨	١.٨٠	حضر مندوبو قطر
العراق	٢٤.٠٠٠	٣	٠.٧٠	فقط
ليبيا	٥.٠٠٠	١٠	٢.٣٠	
الجزائر	—	١٧	٤.٠٢	
المهجر	—	٣	٠.٧٠	
النقابات والعمال	—	١٢	٢.٨٠	
الهيئات النسائية	—	١٠	٢.٣٠	
اللجنة التحضيرية	—	٧	١.٦٠	
الصحافة	—	٥	١.١٠	
أعضاء الشرف	—	٢	٠.٢٠	

* حميد، المصدر نفسه، ص ٩، ١٠.

٤٦) المصدر نفسه، ص ٨.

٤٧) عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٧٥.

٤٨) حميد، مصدر سبق ذكره، ص ٩، ١١. وانظر فى تقويم لهذه العضوية، د. إميل توما، منظمة التحرير الفلسطينية، دار الاتحاد للطباعة، د. م، ١٩٨٦، ص ١٢٦، ١٣٣.

٤٩) حميد، المصدر نفسه، ص ٣٣.

٥٠) توسعت عضوية التنظيمات الشعبية من ٣ أعضاء فى الدورة الرابعة، إلى ١١ فى الخامسة، الى ٢٦ فى التاسعة، الى ٩٠ فى الحادية عشرة، الى ١١٢ فى الدورة ١٨.

٥١) توسعت عضوية المستقلين من ٢٩ عضواً فى الدورة الرابعة، الى ٥٢ فى الخامسة، الى ٤٤ فى التاسعة، الى ١٠٨ فى الدورة ١٨.

٥٢) بالنسبة لتمثيل فلسطين ١٩٤٨ ... قرر المجلس الوطنى فى دورته الثالثة (٢٠-٢٤/٥/١٩٦٦) اعتبار فلسطين المحتلة دائرة انتخابية، لها مقعد واحد فى المجلس، وانتخاب أحمد الشقيرى عن هذه الدائرة. (انظر، حميد، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢). وفى دورته الثالثة عشرة (١٢-٢٢/٣/١٩٧٧) تقرر إلحاق بعض المبعدين من فلسطينى ١٩٤٨ بالمجلس. (انظر الدورة الثالثة عشرة للمجلس الوطنى الفلسطينى، منظمة التحرير الفلسطينية).

٥٣) تطورت مشاركة المرأة فى المجلس الوطنى من ٢٪ من مجموع الأعضاء فى الدورة الأولى، إلى ٩٪ فى الدورة ١٥، الى ١٠٪ فى الدورة ٢٠ (١٩٩١). (انظر التقرير السنوى لدولة فلسطين.. أوضاع المرأة الفلسطينية داخل الوطن المحتل وخارجه، اتحاد المرأة الفلسطينية، سبتمبر ١٩٩٤، ص ٥١).

٥٤) فى كثير من المناسبات، تعرضت صيغة العضوية فى المجلس الوطنى لدعوات إصلاحية... انظر مثلاً:

- شفيق الغبرا، الاستقلال الوطنى الفلسطينى فى العالم العربى.. الحالة الفلسطينية، مجلة مؤسسة الدراسات الفلسطينية، العدد ١٤، ربيع ١٩٩٣، ص ٧٩.

- جميل هلال، إشكالات التغيير فى النظام السياسى الفلسطينى، المصدر نفسه، العدد ١٥، صيف ١٩٩٤، ص ٩.

- صبرى جريس، عشرون عاماً من الكفاح المسلح... نحو نظام فلسطينى جديد، شؤون فلسطينية، العدد ١٤٢/١٤٣، فبراير - مارس ١٩٨٥، ص ٤٣.

٥٥) سامى مسلم، البنية التحتية لمنظمة التحرير الفلسطينية، شؤون فلسطينية، العدد ١٦٦/١٦٧، يناير فبراير ١٩٨٧، ص ٢١-٢٣. وانظر، نص اللائحة الداخلية للمجلس الوطنى، حميد، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٢، ١٣٣.

٥٦) حميد، المصدر نفسه، ص ٢٤.

٥٧) حول اتهام الرئيس «أحمد الشقيرى» بالتفرد والسلطوية، انظر، فيصل حورانى، الديمقراطية الفلسطينية فى الممارسة، شؤون فلسطينية، العدد ٢٣٣/٢٣٤، أغسطس - سبتمبر ١٩٩٢، ص ١٣.

- حديث د. فايز صايغ عن الأزمة فى منظمة التحدير، ملف وثائق فلسطين، (الجزء الثانى)، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٦٢-١٣٦٦. ويلاحظ أن الشقيرى لم ينف معارضته للاحزاب

والتنظيمات السياسية، (انظر، فيصل حورانى، الفكر السياسى الفلسطينى..، مصدر سبق ذكره، ص ٥١).

٥٨) نص اللائحة الداخلية للمجلس، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٥ .

٥٩) حورانى، الفكر السياسى الفلسطينى، مصدر سبق ذكره، ص ٨١ .

٦٠) راجع للمزيد، د. محمد السيد سعيد (تقديم وتحرير)، ضمانات حقوق الإنسان فى ظل الحكم الذاتى الفلسطينى، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٣، ٢٤ .

٦١) انظر التفاصيل، جميل هلال، مداخلة حول إشكالات مؤسسة الديمقراطية فى الحياة العامة، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، رام الله، ١٩٩٥، ص ٨١-١٠٢ .

٦٢) نص اللائحة الداخلية، المواد ٣٤-٣٩، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٩، ١٣٠ .

٦٣) مسلم، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣-٢٥ .

٦٤) المصدر نفسه، ص ٢٨ .

٦٥) حورانى، الفكر السياسى الفلسطينى، مصدر سبق ذكره، ص ٨١ .

٦٦) عادة ماتمارس الدول العربية دوراً فى تحديد أعضاء المجلس. حدث ذلك منذ الدورة الأولى، حين مارست السياسة الأردنية ضغوطاً لإلحاق أعضاء بعينهم الى المجلس. (انظر، حميد، مصدر سبق ذكره، ص ٨،٩).

٦٧) انظر، عبد الرحمن، مصدر سبق ذكره، ص ٧٥ . كذلك، حميد، المصدر نفسه، ص ١٠ .

٦٨) عبد الرحمن، المصدر نفسه، ص ٧٧، ٧٨ .

٦٩) انظر للمزيد، د. على الدين هلال، الفكر السياسى لحركة المقاومة، (فى)، مجموعة باحثين، الفلسطينيون فى الوطن العربى، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٦٠٣ - ٦٢٤ .

٧٠) للمزيد حول نشأة هذه القوى وبرامجها وتوجهاتها راجع، غازى خورشيد، دليل حركة المقاومة الفلسطينية، مركز الأبحاث، منظمة التحرير الفلسطينية، بيروت، ١٩٧١ .

٧١) انظر التفاصيل فى، التقرير الاستراتيجى العربى لعام ١٩٨٥، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، (الاهرام)، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٩٨-٣٠١ .

٧٢) جرت جولات متعددة من المباحثات بين حركتى فتح وحماس... طالبت الأخيرة فى بعضها بتخصيص نسبة ٤٠٪ فى المجلس الوطنى لمندوبيها، طالما لم تتم انتخابات عامة. (انظر، نص محضر لقاء الخرطوم بين ممثلين عن حركتى فتح وحماس، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ١٣، شتاء ١٩٩٣، ص ١٢٨-١٤٣ .

٧٣) انظر فى تقويم التعددية السياسية الفلسطينية، محمد خالد الأزعر، التعددية السياسية الفلسطينية... رؤية نقدية للبعد الديمقراطى، مجلة مؤسسة الدراسات الفلسطينية، العدد ٢٠، خريف ١٩٩٤، ص

١٥-٣٨. وعن رؤية لمغزى المجلس الوطنى ودوره، انظر، بشارة، أية ديمقراطية فلسطينية، مصدر سبق ذكره، ص ٨١،٨٠.

٧٤) انظر:

- نص اتفاق إعلان المبادئ (اتفاق أوسلو)، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد ١٦، خريف ١٩٩٣، ص ١٧٥-١٨٣.

- نص اتفاق القاهرة التنفيذى، المصدر نفسه، العدد ١٨، ربيع ١٩٩٤، ص ٢٢٥-٢٦٤.

- الاتفاق الإسرائيلى - الفلسطينى الانتقالى فى الضفة وغزة، المصدر نفسه، العدد ٢٥، شتاء ١٩٩٦، ص ١٨٩-٢٠٨.

ويلاحظ أن انتخابات مجلس سلطة الحكم الذاتى (المجلس التشريعى) قد جرت فى ٢٠/١/١٩٩٦.. وجاءت نتيجتها على النحو التالى*:

الدائـرة	عدد المقاعد	حركة فتح (قائمة رسمية)	الحزب الديمقراطى الفلسطينى فدا	المستقلون الاقرب إلى			مستقلون
				فتح	حماس	الجبهة	
القدس	٧	٤	—	٢	—	—	١
أريحا	١	١	—	—	—	—	—
بيت لحم	٤	—	—	٣	—	—	١
جنين	٦	٥	—	١	—	—	—
الخليل	١٠	٨	—	٢	—	—	—
رام الله	٧	٢	١	٢	—	—	٢
سلفيت	١	١	—	—	—	—	—
طوباس	١	—	—	—	—	—	١
طولكرم	٤	٢	—	—	—	—	٢
قلقيلية	٢	١	—	١	—	—	—
نابلس	٨	٤	—	١	٢	—	١
شمال غزة	٧	٥	—	—	—	—	٢
وسط غزة (دير البلح)	٥	٣	—	—	—	—	٢
مدينة غزة	١٢	٤	—	٥	٢	١	—
خان يونس	٨	٦	—	١	—	١	—
رفح	٥	٤	—	—	١	—	—
المجموع ١٦	٨٨	٥٠	١	١٨	٥	٢	١٢

* المصدر الأهرام ٩/٢/١٩٩٦.

٧٥) جميل هلال، حيثيات تشكيل قطب سياسى ثالث فى الساحة الفلسطينية، مجلة مؤسسة الدراسات الفلسطينية، العدد ٢٥، شتاء ١٩٩٦، ص ٣٩-٥٨.

ثالثا : المؤسسات التشريعية فى دول الخليج العربى وشبه الجزيرة العربية

(١)

المؤسسة التشريعية فى العراق

عماد جاد

يختلف حدود الدور الذى تقوم به المؤسسة التشريعية، بحسب درجة التطور الديمقراطى، فكلما قطعت الدولة شوطا أكبر على طريق التطور الديمقراطى كلما اقتربت من أداء الدور التشريعى والرقابة على السلطة التنفيذية، والعكس صحيح، إذ أن انتفاء سمة الديمقراطية عن النظام السياسى، تعني غياب المؤسسة التشريعية ماديا، واذا وجدت فغالبا ما يكون دورها شكلى ووظائفها لاتتعدى تمرير مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية سواء مباشرة أو عبر هيئة ما تعبر عنها. ومن ثم فإن حدود الدور الذى تلعبه المؤسسة التشريعية يرتبط بالسياق العام لتطور النظام السياسى ومدى قدرته على الأخذ بالمبادئ العامة للديمقراطية فى اطار مراعاة خصوصية المجتمع. ومن هنا تبدو أهمية تناول سياق التطور العام للنظام السياسى ومدى نجاحه فى الأخذ بالمبادئ العامة للديمقراطية وقدرته على المواءمة مع البيئة المحلية، وبالنسبة للمؤسسة التشريعية فى العراق، وكحالة معظم الدول العربية، نجد أن عناصر التحليل الرئيسية الواردة فى ورقة التكليف، لاتنطبق على الدولة محل الدراسة، إضافة إلى غياب المادة الأساسية اللازمة للتحليل، بصفة عامة، وفى حالة العراق بصفة خاصة لاسيما بعد حرب الخليج الثانية. ومن هنا سوف نعتمد على المادة المحدودة المتاحة، وهو الأمر الذي أخل بالتحليل فى عديد من جوانبه. وحتى يتضح لنا الدور الذى تقوم به المؤسسة التشريعية فى العراق سوف نتناول القضايا التالية:

(١) نظرة على تاريخ الدولة العراقية.

(٢) الحياة البرلمانية فى العهد الملكى.

(٣) المجلس الوطنى العراقى ١٩٨٠.

(٤) خاتمة واستنتاجات.

١- نظرة على تاريخ الدولة العراقية:

منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة بعد ثورة ١٩٢٠، وتأسيس النظام الملكى فى ٢٧ أغسطس ١٩٢١، عانى العراق من التمزق العرقى – الطائفى، حث العرف العربى فى

الجنوب والوسط والغرب وجزء من الشمال، والعرق الكردى فى الشمال، إضافة إلى وجود تركمان وأشوريين ويزيديين وأرمن وغيرهم. واتسمت السلطة المركزية بالضعف الشديد إن لم يكن الغياب عن بعض الأقالم، وورث النظام الملكى ولايات معدمة تمزقها الصراعات العشائرية نتيجة ولاءاتها الأولية الضيقة، وتكفى الاشارة هنا إلى أنه حتى عام ١٩٣٣، أي بعد تأسيس الدولة العراقية باثنى عشر عاما، كانت هناك حوالى ١٠٠ ألف بندقية لدى العشائر والأهالى، بينما لم تكن الحكومة تملك سوى ١٥ ألفا فقط، بكل ما يعنيه ذلك من ضآلة قوة السلطة المركزية أمام الانقسامات الأولية[١].

وفى العام ذاته، كتب فيصل الأول ملك العراق فى مذكرة سرية ما يعبر عن الأسى والحزب لهذا الوضع الذى يعوق ترسيخ وجود الدولة القومية، كتب يقول: «أقول وقلبى ملآن بأسى، أنه فى اعتقادى لايوجد فى العراق شعب عراقى بعد، بل توجد كتلات بشرية خالية من أى فكرة وطنية، متشبعة بتقاليد وأباطيل دينية، ولاتجمع بينهم جامعة، مستعدون دائما للانقضاض على أى حكومة كانت، نحن نريد والحالة هذه أن نشكل من هذه الكتل شعبا نهذبه وندربه ونعلمه، ومن يعلم صعوبة تشكيل وتكوين شعب فى مثل هذه الظروف، يجب أن يعلم أيضا عظم الجهود التى يجب بذلها لإتمام هذا التكوين[٢].

من هنا كان واجب الدولة الأول، توحيد هذا المجتمع نحو الاعتراف بالحكومة، كقوة مركزية غالية وقادرة على ضبط الصراعات الأهلية من جانب، ويوصفها قوة توحيد من جانب آخر[٣].

ورغم أن الحكم الملكى كان فى يد أقلية متناقضة مع القاعدة العريضة، وأن رجال الدين الذين فجروا ثورة ١٩٢٠، لم ينخرطوا فى مؤسسات الحكم، إلا أن هذا الحكم بلور نظاما برلمانيا، حيث بدأت السلطات العراقية فى وضع قوانين جديدة وإجراء إصلاحات جذرية وإقرار دستور جديد للبلاد، ورغم أن السياسة العراقية دارت فى الوقت نفسه فى فلك التحالف مع بريطانيا (معاهدات ١٩٢٢، ١٩٢٦، ١٩٢٧، ١٩٣٠)، فقد كان عهد فيصل الأول ١٩٢١ – ١٩٣٣، أفضل مراحل العهد الملكى فى السير على طريق بلورة أسس نظام برلمانى، حيث كان دستور ١٩٢٥ الذى وضع على يد مجلس تشريعى، ينص على الفصل بين السلطات[٤].

ويرى بعض دارسى النظام العراقى، أن الفشل الذى أصاب المسعى الملكى فى ذلك الوقت، يرجع إلى عدم ملاءمة الواقع الاجتماعى لتشكيل حياة نيابية، إذ سادت التقاليد والانقسامات القبلية، إضافة إلى أن الأحزاب السياسية التى عرفها العراقيون منذ العهد الأول من القرن، كانت حكرا على عدد من محترفى العمل السياسى وشيوخ العشائر الذين لم يدركوا معنى الديمقراطية(٥).

وتعرضت التجربة الديمقراطية لانتكاسة بموت الملك فيصل فى سبتمبر ١٩٣٣، وجاء من بعده نجله غازى الذى اتبع سياسات متضاربة من عداء للانجليز وسعى لضم الكويت، فبدأت الانقلابات العسكرية تعرف طريقها فى العراق(٦). وقد بدأت بانقلاب عام ١٩٣٦ على يد اللواء بكر صدقى، وسرعان ما أدى الفشل فى الوفاء بالتعهدات التى قطعها على نفسه بالإصلاح إلى اغتياله فى أغسطس ١٩٣٧، بانقلاب عسكرى آخر، ثم وقع انقلاب رشيد عالى الكيلانى عام ١٩٤١ ضد الوصى على العرش الأمير عبد الاله ورئيس الوزراء نورى السعيد(٧). وتواصلت بعد ذلك الانقلابات العسكرية - سواء سميت ثورة أو انقلابا - إلى أن جاءت ثورة (انقلاب) ١٤ يوليو ١٩٥٨، لتلغى النظام الملكى، والحياة البرلمانية وتعلن الجمهورية(٨). وجرت محاولة انقلاب عام ١٩٥٩ بزعامة الشواق وجرى إجهاضها فى الموصل، ثم جاءت بعد ذلك ثورة / انقلاب البعث الأول عام ١٩٦٣ ثم الثانى فى ٣٠ يولية ١٩٦٨ وأسس الحكم المستمر حتى الآن(٩).

وبقيام ثورة ١٤ يوليو ١٩٥٨ والاطاحة بالنظام الملكى، رغم حالة الالتباس التى سادت الأسابيع الأولى من الثورة، جاء الدستور المؤقت (٢٧ يولية ١٩٥٨) لينص على إلغاء الحياة البرلمانية(١٠). وينهى وجود وفعالية قوى المجتمع المدنى التى كانت فى طريقها للتبلور، حيث ظهر منذ عام ١٩٥٨ الزعيم الأوحد(١١)، وفى عهد عبد الكريم قاسم (١٩٦٠ - ١٩٦١) جرت محاولة لاستعادة الحياة البرلمانية، حيث انشئت لجنة دستورية فى منتصف مايو ١٩٦٠ لإعداد مشروع قانون للانتخابات التعددية، سرعان ما طواه النسيان(١٢). انتهت المحاولة بانقلاب البعث الأول عام ١٩٦٣، وجرت محاولات فى يونيو ١٩٦٦، فى ظل حكومة عبد الرحمن البزاز - عهد عبد السلام عارف - لبلورة نظام برلمانى جديد، ولكن هذه النزعة الليبرالية لرئيس الوزراء المدنى، اصطدمت بجدار

مـقاومـة قـوية مـن كـتلة الضـبـاط العليا التى خـططت لإقـصـائه ونجـحـت فى ذلك[١٣].
واستندت قاعدة التمثيل الجديدة على عوامل أيديولوجية، حيث نص الدستور المؤقت الصادر فى ١٩ يوليـة ١٩٧٠ (م ٢٦) على ضمان حرية الرأى، الاجتماع وتأسيس الاحزاب، وفى نفس الوقت صيغة مجلس وطنى عن طريق التعيين، وحدد حزب البعث مفهومه لنظام التمثيل على أنه يستند إلى مبادئ الديمقراطية الشعبية وظل حزب البعث يرفض فكرة الانتخابات كفكرة «برجوازية ليبرالية»، وجاء التفسير الرسمى للرفض الذى استمر خلال الفترة من ١٩٦٨ – ١٩٨٠ فى تقرير المؤتمر القطرى التاسع لحزب البعث والذى جاء فيه: «أن المسألة الديمقراطية هي من أكثر المسائل تعقيدا فى العالم الثالث، والعراق جزء من العالم الثالث، وهو من أكثر الأقطار العربية افتقاراً إلى التقاليد والممارسات الديمقراطيه وجاء تأخير الأخذ بالديمقراطية للأسباب التالية:

١– ظروف المنطقة الشمالية أثناء التمرد وبعده (أى الحرب مع الحركة الكردية، حيث لم يكن ممكنا اجراء انتخابات ديمقراطية أثناء التمرد وبعده، وكان يجب محو الآثار الخطيرة والمعقدة لنفوذ الحركة الكردية).

٢– العلاقة مع الحزب الشيوعى حيث اتسمت العلاقة بالغموض، ولم يكن ممكنا اعطاء منبر جديد يمكن أن تستخدمه قيادة الحزب الشيوعى للطعن فى الحزب والثورة.

٣– الأوضاع العربية بعد كامب ديفيد[١٤].

وفى ٦ أكتوبر ١٩٧٤، اصدر مجلس قيادة الثورة قراراً برقم ١٠٨٣ له قوة القانون نص على أن تتخذ الوزارات وكافة دوائر الدولة وهيئاتها وأجهزتها من التقرير السياسىّ للمؤتمر القطرى لحزب البعث العربى الاشتراكى منهاجا ودليل عمل فى ممارسة اختصاصاتها من الآن وحتى إشعار آخر.

ومع تولى صدام حسين السلطة عام ١٩٧٩، وبعد قيام الثورة الإسلامية فى ايران، دعا مجلس قيادة الثورة، إلى مناقشة قانون المجلس الوطنى، وأقر القانون تشكيل مجلس وطنى يتألف من ٢٥٠ نائبا (أى مقعد لكل ٥٠ ألف عراقى) يرافق ذلك انتخاب مجلس تشريعى لمنطقة الحكم الذاتى. وجرت حتى الآن أربعة انتخابات للمجلس الوطنى فى يونيو ١٩٨٠، أكتوبر ١٩٨٤، أبريل ١٩٨٩، ثم مارس ١٩٩٦، وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل.

٢- الحياة البرلمانية فى العهد الملكى:

نص دستور عام ١٩٢٥، الذى وضعته جمعية تأسيسية فى مارس عام ١٩٢٤، على اجراء انتخابات برلمانية لانتخابات الهيئة التشريعية التى تتكون من ٨٨ عضوا، وتم خلال الفترة من ١٩٢٥ حتى الاطاحة بالعهد الملكى عام ١٩٥٨، تشكيل ١٢ مجلسا منتخبا على النحو التالى:(١٥)

العام	النظـــــام	إجمالى عدد المجلس	نواب من المشايخ والأغوات*	
١٩٢٥	فيصل الأول	٨٨	١٧	١٩ر٣
١٩٢٨	فيصل الأول	٨٨	١٣	١٤ر٧
١٩٣٠	فيصل الأول	٨٨	١٤	١٥ر٩
١٩٣٣	فيص الأول	٨٨	١٨	٢٠ر٦
١٩٣٧	عسكريون	١١١	٢١	١٨ر٩
١٩٤٣	عبد الإله ونورى السعيد	١١٦	٣٧	٢٢ر–
١٩٤٧	عبد الإله ونورى السعيد	١٣٥	٤٥	٣٣ر٣
١٩٤٨	عبد الإله ونورى السعيد	١٣٥	٤٦	٣٤ر٣
١٩٥٣	عبد الإله ونورى السعيد	١٣٥	٤٩	٣٦ر٣
٥٤/٦	عبد الإله ونورى السعيد	١٣٥	٤٩	٣٦ر٣
٥٤/٩	عبد الإله ونورى السعيد	١٣٥	٥١	٣٧ر٧
١٩٥٨	عبد الإله ونورى السعيد	١٤٥	٥٢	٣٥ر٨

المصدر: حنا بطاطو، العراق، الكتاب الأول، ص ١٣٠.

ويشير حنا بطاطو، إلى أن تركيب مجالس العهد الملكى كان يخضع دائما لطبيعة العلاقة بين الحكومة الملكية وفئة المشايخ والأغوات، ويؤكد أنه رغم أن الانتخابات التى

* كان يطلق على زعماء العشائر الكردية لقب «أغا»، أما لقب «الشيخ» فكان يطلق على رؤساء العشائر العربية. حنا بطاطو، العراق الكتاب الأول: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثمانى حتى قيام الجمهورية، ترجمة «عفيف الرزاز» مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت ١٩٩٠، ص ١٢٩.

كانت تجرى، كانت توصف بأنها «حرة»، إلا أن التقارير الرسمية السرية توضح كيفية اختيار النواب فى المناطق العشائرية، ففى ١٠ سبتمبر ١٩٣٠ كتب مفتش إدارى انجليزى إلى مستشار وزارة الداخلية يقول يمكن تقسيم الانتخابات عموما إلى ثلاث مراحل، الأول يضع القائمقام نفسه فى موضع قوى ما أمكنه باختيار الرجال المناسبين للاقتراع عليهم كأعضاء للجنة التفتيش.

الثانية: يجب على القائمقام أن يرتب إرسال رجل ذكى من اللجنة إلى المراكز الخارجية لضمان ألا يصبح الشيخ فائق القوة بانتخاب كل أقاربه المشايخ.

الثالثة: انتخاب النواب يتم بشكل غير رسمى، قبل الحدث من قبل المتصرف فى خصوصية مكتب القائمقام صاحب العلاقة.

وانعكس تزايد نفوذ المشايخ والأغوات، فى ارتفاع عددهم داخل المجلس ونسبتهم من إجمالى عدد أعضائه. ورغم محاولات تحسين طريقة الانتخاب، بإلغاء الانتخابات غير المباشرة عام ١٩٥٢، واستثناء بعض المقاعد فى البلديات الأكبر فى بعض المناسبات، إلا أن البرلمانات استمرت فى كونها مختارة بدلا من أن تكون منتخبة، كما لم تكن لها فى النهاية قوة أخلاقية ولا ثقة شعبية(١٦).

وهناك من يرى أن برلمانات العهد الملكى، كانت تأخذ طريق التطور الطبيعى، وكانت يمن أن تبلور بشكل تدريجى نظام تشريعى فعال، إذ دخل هذه البرلمانات العديد من المثقفين العراقيين كنواب عن الشعب(١٧).

ثالثا: المجس الوطنى العراقى ١٩٨٠

بعد تسلم الرئيس صدام حسين مقاليد السلطة فى ١٦ يولية ١٩٧٩، دعا المواطنين فى ديسمبر من العام نفسه إلى الموافقة على مشروع قانون لإنشاء جمعية تشريعية تتكون من ٥٠ عضوا، وفى ١٦ مارس ١٩٨٠، صدر قانون المجلس الوطنى ونص على تشكيل مجلس وطنى يتكون من ٢٥٠ عضوا لمدة أربع سنوات، وتشكيل مجلس تشريعى للحكم الذاتى للأكراد من ٥٠ عضوا لمدة ثلاث سنوات بموجب قانون الحكم الذاتى الصادر فى ١١ مارس ١٩٧٤.

وفيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها فى المرشحين نص القانون على الشروط التالية:

(١) أن يكونوا عراقيين بالمولد ومن آباء عراقيين.

(٢) أن يكونوا مؤمنين بمبادئ ثورة ١٧ - ٣٠ تموز (يوليو).

(٣) تمر كل أسماء المرشحين عبر لجنة تصفية تقرر الموافقة أو عدم الموافقة على الترشيح.

(٤) يجتمع المجلس أربع مرات فى العام[١٨].

صلاحيات المجلس الوطنى

لايتمتع المجلس الوطنى بأية صلاحيات تشريعية، فهذه الصلاحيات تتركز فى يد مجلس قيادة الثورة[١٤]. ويحظى المجلس بحرية مناقشة الاقتراحات والقوانين ورفع التوصيات إلى مجلس قيادة الثورة الذى يصدر المراسيم التى تقوم بمنزلة التشريع الناسخ لما قبله.

والمجلس الوطنى فى منزلة التابع لمجلس قيادة الثورة من ناحية التدرج، ولم يشارك المجلس فى اتخاذ أو مناقشة قرارات سياسية خطيرة قبيل تنفيذها، ومن قبيل ذلك إعلان الحرب على ايران، احتلال الكويت وقرار الانسحاب.

- وفى عملية صنع القرار لايتمتع المجلس بأى دور ذو قيمة ويتركز دوره فى بناء شبكات قاعدية مع فئات واسعة تخدم بمثابة قنوات شعبية للحصول على منافع ومكاسب مهما تكن ضعيفة، وهو ما أشار إليه غسان سلامة[٢١] فى تحليله الاجتماعى - الاقتصادى للقوى المستفيدة فى العهدين الملكى والجمهورى، ما يرى أن سلطة الأعيان فى النظام الملكى / البرلمانى، لم تكن تمثل فئات المجتمع فعلا، كان النواب مدنيين من كبار الملاك فى الأغلبية الساحقة، لكن بعد الثورات تحسن تمثيل الفئات الشعبية فى المجلس والحكومة والحزب الحاكم، لكن انقلاب التمثيل الاجتماعى اقترن بانقلاب

للأدوار، ففى السابق كانت وظيفة النائب «كقناة للمجتمع المدنى»، أما ممثلو التمثيل الشعبى، فليس للمجتمع المدنى دور فى الاختيار، بل كان الاختيار من قبل المجموعة الحاكمة.

ومنذ عام ١٩٨٠ وحتى الآن جرت أربع جولات لانتخابات أعضاء المجلس الوطنى.

الأولى فى ٢٠ يونيه ١٩٨٠، والمجلس التشريعى الكردى فى سبتمبر ١٩٨٠.

الثانية فى ١٠ أكتوبر ١٩٨٤.

الثالثة فى ١ أبريل ١٩٨٩.

الرابعة فى ٢٤ مارس ١٩٩٦.

وفى الانتخابات: الأولى، حصل حزب البعث على ٧٥٪ من المقاعد، وتولى نعيم حداد (شيعى) منصب رئيس المجلس الوطنى، وهو فى نفس الوقت عضو القيادة القطرية وعضو مجلس قيادة الثورة، وتم حرمان كل القوى المعارضة من دخول الانتخابات[٢٢].

وفى انتخابات المجلس الوطنى الثانى، شارك ١٢١ر٧ مليون مواطن، وحصل البعث على ١٨٣ مقعدا (بنسبة ٧٣٪) واختير سعدون حمادى (شيعى) رئيسا للمجلس الوطنى وهو أيضا عضو قيادة قطرية ومجلس قيادة الثورة.

أما المجلس الثالث والذي تأجلت انتخاباته من عام ١٩٨٨ إلى أبريل ١٩٨٩، فسوف نتناولها بقدر أكبر من التفصيل نظرا لتوافر المادة الخاصة بها.

جرت الانتخابات فى الأول من أبريل ١٩٨٩، بين مرشحين أفراد، وليس على أساس التنافس الحزبى.

تقدم لهذه الانتخابات ٩٠٩ مرشحين، وكان ثلثهم من حزب البعث والباقى من المستقلين.

وأسفرت الانتخابات عن فوز البعث بـ ١٠٠ مقعد.

وجاءت الانتخابات على النحو التالى (جغرافيا):

المحافظة	عدد المرشحين	عدد المقاعد	المحافظة	عدد المرشحين	عدد المقاعد
بغداد	٢٠٨	٥٩	التأميم	٣٥	٩
البصرة	٥٣	١٣	القادسية	٢١	٩
بابل	٧٣	١٧	كربلاء	٢٦	٧
صلاح الدين	٥٤	١٠	ذى قار	٣٧	١٤
أربيل	١٠٣	١١	الأنبار	٥٣	١٣
نينوى	--	٢٤	النجف	٣٦	٩
ديالى	٧٥	١٥	أسط	٣٢	٨
المثنى	٢٠	٥	دهوك	٢٠	٥
ميسان	--	٨	السليمانية	٣٠	١٤

المصدر، أحمد أبو الحسن زرد، ص ١١٦.

وفيما يتعلق بأعضاء المجلس الوطنى فى دورته الثالثة سجلت الملاحظات التالية:

- من حيث العمر كان ٦٩٪ من الأعضاء فى الفئة ما بين ٣٦ - ٥٠ عاما.

و ١٢٪ فى الفئة ما بين ٢٦ - ٣٥ عاما و ١٩٪ أكثر من ٥١ عاما.

- من حيث المؤهلات العلمية، فقد كان ١٨٣ عضوا يحملون مؤهلات علمية (٧٣٪) من بينهم ٢٢ يحملون درجة الدكتوراة، و ٦٤ عضوا مؤهل الاعدادية ومادونها[٢٣].

ونظر البعض إلى أن الانتخابات الثالثة كانت تمثل تطورا فى المقارنة بالأولى والثانية من زوايا عديدة.

* من زاوية عدد المرشحين، فالأولى شارك فيها ٧٨٣ مرشحا مقابل ٨٤٠ للثانية و ٩٠٩ للثالثة.

* من زاوية نسبة التصويت، حيث وصل فى الثالثة إلى ٨٠٪ وكانت الأولى والثانية أقل من ذلك.

* مشاركة المرأة ففى الأولى بلغ عدد المرشحات ٣٢ نجح منهن ١٦، مقابل ٤٧ فى الثانية نجح منهن ٣٣، وشاركت فى الثالثة ٦٢ نجح منهن ٢٧.

* من حيث عدد المستقلين داخل المجلس ففى المجلس الأول بلغ عدد المستقلين ٧٥ والثانى ٦٧ والثالث ١٥٠، مقابل انخفاض متتالٍ لعدد الأعضاء من حزب البعث من ١٧٥ إلى ١٨٣ ثم إلى ١٠٠ فى الانتخابات الثالثة[٢٤].

الدعوة للتعددية وهيئة تشريعية:

بعد انتهاء الحرب مع إيران، دعا صدام حسين إلى مناقشة قضية التعددية السياسية والانتقال إلى الحكم الدستورى، وبدأ النظام مناقشة موضوع التعددية فى الإطار القيادى، وقدم سعدون حمادى ورقة عمل حول التعددية وتمت مناقشتها، وأكدت الحكومة نيتها تشكيل أحزاب معارضة. وأكدت القيادة العراقية أن مهمة المجلس الوطنى فى دورته الثالثة، التصويت على القوانين التى من شأنها التحضير للانتقال إلى نظام التعددية الحزبية. وبدأت اللجان المتخصصة أعمالها لإعداد مشروع دستور دائم ينص على انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع المباشر ليكون مسئولا أمام الشعب، وإطلاق حرية الصحافة وحق تكوين الأحزاب السياسية وأعلن أنه عقب موافقة البرلمان الثالث على القوانين الجديدة، يعلن حله، ويجرى استفتاء عام لتحديد موقف الشعب من الدستور الجديد، ثم تجرى بعد ذلك الانتخابات التشريعية فى ظل التنافس الحزبى لانتخاب مجلس وطنى ونصف أعضاء الشورى.

وكشفت المناقشات التى دارت عن عدم الجدية فى التحول الديمقراطى، من خلال بروز روح الوصاية والولاية على الشعب العراقى وتوجيه الاتهامات لقطاع رئيسى مّن القوى السياسية على نحو يحول دون مشاركتها فى الحياة السياسية التعددية المزمع الأخذ بها، ففى هذه المناقشات أعلن صدام حسين «... لدى هاجس إنسانى بأن العراق يجب أن يرتب بطريقة لايمرق بها الشيطان إلى السلطة، ولايجوز أن نترك العراق للقدر». وكشفت المناقشات عن أود روح التعددية عندما تم التأكيد مع أن الأحزاب السابقة عميلة وخائنة، وولت، كما أنها وقفت فى الحرب إلى جانب العدو وحتى بالنسبة للأحزاب الكردية كان هناك تأكيد فى المناقشات على ضرورة أن تكون الأحزاب الكردية مؤمنة بمبادئ «ثورتنا العظيمة».

وأكد صدام حسين إبان المناقشات دوره التاريخى ووصياته على الشعب العراقى عندما قال: «نحن كقيادة تاريخية يجب أن نضع أسس الوحدة للعراق لفترة طويلة من الزمن.. لابد أن تقوم بممارسات من النوع الذى تكون فيه الولادة طبيعية، يحضرها كبار القوم العراقيون ويشهدون الولادة ويشهدون الرعاية ويوصلون كلا إلى مكانه الصحيح وتحت مظلة المبادئ»[٢٥].

وفى ٣٠ يولية ١٩٩٠ طرحت مسودة الدستور الدائم، ومن المواد الرئيسية فيه: أن الرئيس فوق الأحزاب بما فى ذلك حزب البعث الحاكم، فمن بين ١٧٩ مادة للدستور، تتحدث ٧٩ مادة عن الرئيس وصلاحياته واختصاصاته منها: حق حل مجلس الشورى (م١١٧) والمجلس الوطنى (م١٣) وإعلان حالة الطوارئ الكلية والجزئية (م٩٩) وإيقاف العمل ببعض مواد الدستور، وإعلان الحرب، قبل الهدنة والصلح دون الرجوع إلى أحد.

وأيضا صلاحيات هائلة فى مواجهة السلطة التشريعية بمجلسيها، وله حق تعيين نصف أعضاء مجلس الشورى إضافة إلى حق مجلس قيادة الثورة فى ترشيح رئيسه لتولى منصب رئيس الجمهورية على أن يعرض الأمر على المجلس، وبعد المصادقة عليه، يعرض للاستفتاء الشعبى[٢٦]. ورغم كل العيوب والنواقص إلا أن مشروع الدستور كان ينص على الدور التشريعى للمجلسين الوطنى والشورى.

ولكن سرعان ما عصفت مغامرة غزو الكويت وحرب الخليج الثانية بالتجربة، بل وتأكد التراجع عنها عندما بدأ النظام فى انتقاد الديمقراطية ووصفها بالطاعون الذى يفتت قبضة الدولة المركزية كما حدث فى العديد من بلدان شرق أوربا، وأعلن صدام حسين بوضوح «أن غياب الدولة الوطنية لمدة سبعمائة سنة فى حدها الأدنى، وهى الفترة الممتدة من سقوط بغداد عام ١٢٥٨ وحتى العصر الحديث، تجعل من الخطر إعطاء الديمقراطية دفعة واحدة»[٢٧]. ويقى دستور ١٩٧٠ المؤقت ساريا وهو الدستور المكون من ٦٧ مادة ويضع السلطات جميعها فى يد مجلس قيادة الثورة[٢٨]. وهو ما تكلل بالقرار ٦٤ الذى أصدره مجلس قيادة الثورة فى ٣٠ يولية ١٩٩٥ - الإفراج عن المسجونين بتهم سياسية، والذى أسقط كلمة المؤقت بعد لفظ الدستور[٢٩].

وبعد انتهاء حرب تحرير الكويت صدر قانون الأحزاب (١٩٩١) ولكنه وضع العديد من القيود على الأحزاب السياسية منها: التحريم المباشر لقيام أحزاب على أساس الإلحاد أو

الطائفيـة أو العنصرية أو الإقليميـة أو الشعوبية، وأن على كل حزب الاعـتزاز بمنجزات العـراق ومنهـا ثورة يوليـو ١٩٦٨ (أى حظر الأحـزاب اليـسارية الإسـلاميـة والكردية والليبرالية، (م٥٠) أما المادة (١٠) فقد اشترطت أن تكون مقرات الأحزاب فى بغداد، و م (١٧)، حظرت على أى حزب عقد أية علاقة مع حزب عربى أو دولى، وإرسال الأموال وتلقيها[٣٠].

انتخابات المجلس الوطنى الرابعة (٢٤ مارس ١٩٩٦)

نص قانون الانتخابات الذى صدر فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٥ (فى م ١٣) على ضرورة أن يكون المرشحـون مؤمنين بقـادسية صـدام (أى الحـرب مع ايران، وأم المعارك (أى حرب الخليج الثانية) وساهم فيها سواء بالقتال أو التبرع بالمال. وأيضا ضرورة أن يكون المرشح مؤمنا بثورة ١٧ – ٣٠ تموز (يوليو) وهو الأمر الذى يعنى أن هذه الصفة تنطبق تلقائيا علي أعضاء حزب البعث الحاكم من قيـادات وكوادر، كما ظل حظر الاشـتغال بالعمل السياسى على من حرموا فى فترات سابقة.

وحرمت (م١٦) ترشيح رجـال الأعمـال والتـجارة والصناعة والوكـلاء التجـاريين وأصحاب المكاتب والمصانع والحرف والمخازن وأعضاء الغرف التجارية ورجال الأعمال لدورتين بعد رفع الحظر.

وأجازت (م ١٧) لضباط الجيش والشرطة وأجهزة الأمن والمخابرات ترشيح أنفسهم.

أما المادة ٤٦ فقد نصت على أن اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات – وهى هيئة حكومية حزبية – تحدد كيفية استخدام المرشحين لوسائل الدعاية الانتخابية.

ونصت (م ٤٨) على معـاقبة كل مرشح تسلم دعمـا ماليـا من أسرته أو عـشيـرته لأغراض الدعاية[٣١]. ورغم أن مـجلس قـيـادة الثـورة أكد على حق المجلس الوطـنى فى استدعاء كبار المسئولين ومساءلتهم، وتعهد بمنح المجلس مزيداً من السلطات فيما يتعلق بالتشريعات ومـراقبـة سيـاسـة الحـكومـة، إلا أن المجلس الوطنى ظل دوره قـاصـرا على التصديق على القوانين، وظل مـجلس قيادة الثورة بمثابـة السلطة الأعلى تشريعيا[٣٢]. وجرت هذه الانتخابات فى ٢٤ مارس ١٩٩٦، وبلغ عـدد من لهم حق التصويت حوالى ٨ ملايين وذلك فى ١٥ محـافظة فـقط من المحـافظات الـثمانيـة عشرة، حيث لم تجر فى

المحافظات الكردية الثلاث (السلمانية، اربيل وهوك)، وجرت بالتالى الانتخابات لاختيار ٢٢٠ عضوا، وتولى الرئيس تعيين ٣٠ نائبا عن المحافظات الثلاث(٣٣).

وأسفرت النتائج النهائية عن فوز ١٠٠ عضو من البعث و ١٢٠ عضوا من المستقلين معظمهم من أعضاء الحزب، ولكنهم رشحوا أنفسهم كمستقلين، وذكر أن نسبة المشاركة بلغت ٥ر٩٣٪(٣٤).

انتخابات مجلس الحكم الذاتى الكردى

بعد حرب الخليج الثانية والمفاوضات الكردية الحكومية التى جرت فى بغداد، صدر المشروع الرسمى لقانون الحكم الذتى فى ٢٢ يولية ١٩٩١، ويقيد القانون الصلاحيات المحلية لهيئات الحكم الذاتى – أى المجلس التشريعى والمجلس التنفيذى.

وعلى أثر سحب الحكومة المركزية للإدارة والقوات المسلحة من كردستان، جرت الانتخابات على أسس برلمانية/ دستورية وخاضتها جميع الأحزاب الكردية – عدا حزب المحافظين الكردى (حزب كبار رجال الأعمال الأكراد)(٣٥).

وأسفرت الانتخابات عن النتائج التالية:(٣٦).

الحـــزب	عدد الأصوات	النسبة المئوية
١– الحزب الديمقراطى الكردستانى	٤٣٨ر٧٩٩٧	٣ر٤٥
٢– الاتحاد الوطنى الكردستانى	٤٢٣ر٨٣٣	٨ر٤٣
٣– الحركة الاسلامية	٤٩ر١٠٨	١ر٥
٤– الحزب الاشتراكى الكردستانى	٢٤ر٨٢٢	٦ر٢
٥– الحزب الشيوعى العراقى	٢١ر١٢٣	٢ر٢
٦– حزب الشعب الديمقراطى الكردى	٩ر٩٠٣	١
٧– ديمقراطيون مستقلون	٥٠١	–

عدد الأصوات الصالحة	٩٦٧ر٢٢٩
عدد الأصوات غير الصالحة	٧٢٤ر٤
إجمالى الأصوات	٩٧١ر٩٥٣

وقدمت هذه الانتخابات نموذجا للانتخابات التعددية السلمية ولكن فى ظل ظروف استثنائية تشمل تغييب سلطة الحكومة المركزية وتحت حماية القوات الدولية - الأمريكية - ويظل يعيبها افتقار الهيئات الحاكمة للسيطرة المركزية ولوسائل العنف، إذ يظل لكل حزب «ميليشيا» الخاصة وأيضا قدرته على ممارسة العنف، والذى برز فى التصفيات التى تعرضت لها الحركة الاسلامية الكردية على يد الاتحاد الوطنى الكردستانى أواخر ١٩٩٣، ومطلع ١٩٩٤ والصدامات التى اندلعت بيّن الحزبين الرئيسيين فى مطلع مايو ١٩٩٤(٣٧).

٤- خاتمة واستنتاجات:

من العرض السابق يمكن القول أن المؤسسة التشريعية فى العراق كانت قد أخذت فى التشكل الأولى خلال العهد الملكى ٢١ - ١٩٥٨، رغم العديد من النواقص التى كانت تشوب التجربة إلا أنها كانت تسير على طريق لعب الدور المنوط بها لاسيما فى إطار نص الدستور على الفصل بين السلطات والمهام التشريعية والرقابية للبرلمان حتى وإن كانت فى شكلها المحدود.

أما المجلس الوطنى العراقى الذى بدأ تشكيله لأول مرة عام ١٩٨٠ فيفتقر بداية إلى الصلاحيات التشريعية، وتنحصر مهامه بالأساس في تشريع قوانين هامشية، والمصادقة على مشروعات القوانين التى يحولها إليه مجلس قيادة الثورة الذى استمر طوال عمره - ٢٧ سنة حتى آلان - وبحسب نص الدستور «المؤقت» يمثل السلطة الأعلى فى البلاد، فرئيسه هو رئيس الجمهورية والحكومة والحزب الحاكم، وله صلاحيات واسعة تتيح له إصدار القوانين والقرارات دون الرجوع إلى أى جهة، ولايخضع ما يصدره من قوانين أو قرارات للمناقشة ولايخضع أيضا للمساءلة القانونية أو المحاسبة البرلمانية.

وعلى مدار ١٦ سنة من عمر المجلس الوطنى، لم يمارس أى دور تشريعى أو رقابى.

ومن هذا يمكن القول أن العراق لاتوجد به مؤسسة تشريعية من الناحية الفعلية، وما

هو موجود فى صيغة المجلس الوطنى لايعدو أن يكون مجلساً شكلياً، لايصل إلى مقعده، إلا من ترغب فيه الهيئة الرسمة المشرفة على الانتخابات والتى من حقها رفض ترشيحه. ناهيك عن التدخل فى مسار عمليات التصوت وفرز الأصوات، كما أن المجلس لم يتطور – كما حدث الأمر فى العديد من البلدان العربية – من دوره الشكلى إلى دور تشريعى ولو محدود.

كذلك فإن الوعود بتعددية حزبية ومؤسسة تشريعية، وإن طرحت فى مراحل معينة ارتبطت بأحداث خارجية ولحسابات تتعلق بمردودها الداخلى – أى الحرب مع ايران ثم غزو الكويت وما ترتب عليه – سرعان ما تم التراجع عنه والتأكيد على أن الديمقراطية فى صيغتها الغربية لاتناسب المجتمع العراقى، وهى حجة عادة ما يلجأ إليها رأس السلطة التنفيذية لتبرير عدم الأخذ بالمبادئ الديمقراطية، ومن قبيل ذلك القول بالتعدد العرقى واللغوى والدينى أو غياب الخبرة الديمقراطية، وهو قول مردود عليه نظريا وعمليا، فنظريا مبادئ وقيم الديمقراطية تتعامل بالأساس مع التنوع والاختلاف، كما أن الخبرة تتراكم من واقع التجربة والخطأ، فرصيد الممارسات المتراكمة، هو الذى يكون الخبرة فى النهاية. أما الرد الفعلى، فقد جاء ببساطة من دول أفريقيا جنوب الصحراء وهى مجتمعات ممزقة عرقيا ولغويا ودينيا وقبائليا، ولم تكن قد خبرت الحكم الديمقراطى من قبل وأخذت به، بل وقدمت نموذجا فى تكييف العام المشترك مع الخاص الذاتى فوصلت إلى نماذج مستقرة إلى حد ما وبدأت تجربتها التى سوف تراكم الخبرة، ونشير هنا إلى حالتى زيمبابوى وجنوب أفريقيا بعد انتهاء الحكم العنصرى الأبيض واستحداث ما سمى بتقاسم السلطة powr sharing، وهو الأمر الذى يبطل بشكل عملى حجتى الانقسامات وغياب الخبرة.

ومشكلة عدم أخذ معظم الدول العربية بأسس ومبادئ الديمقراطية حتى الآن تدفع – إلى جانب مساوئها الداخلية وانعكاساتها الخارجية – البعض من خارج وربما داخل الوطن العربى إلى توجيه الاتهام إلى الثقافة بمكوناته المختلفة، وهو أمر يجافى الحقيقة ولكنه اتهام موجه بفعل حال أنظمة الحكم فى معظم عالمنا العربى.

هوامش الدراسة

(١) محمد جابر الانصارى، الدولة القطرية: هل يمكن بناء ديمقراطية راسخة قبل ترسيخ دولة مكتملة النمو تحتمل تعدياتها؟ المستقبل العربى عدد (١٧٥)، سبتمبر ١٩٩٣، ص ٧٥.

(٢) المرجع السابق، ص ٧٥.

(٣) على الصراف، العراق، الحياة، ١٩٩٥/١٢/١.

(٤) فالح عبد الجبار، الدولة، المجتمع المدنى، التحول الديمقراطى، مركز ابن خلدون، دار الأمين للنشر والتوزيع، القاهرة ١٩٩٥، ص ٩٢.

(٥) سيار الجميل، انتليجنسيا، العراق، المستقبل العربى، عدد ١٣٩ سبتمبر ١٩٩٠، ص ٤٢ - ص ٥٥.

(٦) حازم صاغية، أزمة العراق الحديث، الحياة، ٧ فبراير ١٩٩٦.

(٧) حنا بطاطو، العراق، الكتاب الثانى، الحزب الشيوعى، ترجمة عفيفى الرزاز مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، ١٩٩٢، ص ص ١٢١ -١٢٢.

(٨) نبيل ياسين، تقييم ثورة ١٤ تموز ودلالته فى الفكر السياسى العراقى، الحياة ١٥ يولية، ١٩٩٥.

(٩) حنا بطاطو، الكتاب الثانى، المرجع السابق، ص ١٢٢.

(١٠) حنا بطاطو العراق، الكتاب الثالث، الشيوعيون والبعثيون والضباط الأحرار، ترجمة عفيفى الرزاز، مؤسسة الأبحاث العلمية، بيروت، ١٩٩٢، ص ١١٩ - ص ١٢٠.

(١١) حازم صاغية، أزمة العراق الحديث، الحياة، ٧ فبراير ١٩٩٦.

(١٢) فالح عبد الجبار، مرجع سابق، ص ص ٩٤ - ٩٥.

(١٣) المرجع السابق، ص ٩٥.

(١٤) المرجع السابق، ص ٩٥.

(١٥) حنا بطاطو، العراق الكتاب الأول الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية عن العهد العثمانى حتى قيام الجمهورية، ترجمة عفيفى الرزاز، مؤسسة أبحاث العربية، بيروت، ١٩٩٠، ص ١٢٩.

(١٦) المرجع السابق، ص ١٣١.

(١٧) سيار الجميل، مرجع سابق ص ٥٦.

(١٨) أحمد أبو الحسن زرد، الانتخابات البرلمانية العراقية والتعددية السياسية، السياسية الدولية، عدد (٩٧) يوليو ١٩٨٩، ص ١٦٥.

(١٩) فالح عبد الجبار، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٢٠) المرجع سابق، ص ٨٩.

(٢١) غسان سلامة، المجتمع والدولة فى المشرق العربى، بيروت، ١٩٨٧، ص ١٢٩ – ص ١٣٠.

(٢٢) فالح عبد الجبار، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢٣) أحمد أبو الحسن زرد، مرجع سابق، ص ١٦٦.

(٢٤) المرجع السابق، ص ١٦٦– ص ١٦٧.

(٢٥) انظر المناقشات الكاملة التى دارت حول هذا الموضوع فى: اليوم السابع، باريس، الأعداد ٢٩٨ – ٣٠١ فى ٢٢ ، ٢٩ يناير ، ٥ و ١٢ فبراير ١٩٩٠.

(٢٦) المرجع السابق.

(٢٧) عبد الحسين شعبان، تفصيل الاستفتاء على المقاسات الخاصة لرئيس من دون سواه، الحياة، ٣٠ سبتمبر ١٩٩٥.

(٢٨) زهير الجزائرى، مسيرة صدام حسين من حرب الخليج الأولى إلى حربه الثانية، الحياة ٢٦ أغسطس ١٩٩٥.

(٢٩) عبد الحسين شعبان، مرجع سابق.

(٣٠) فالح عبد الجبار، مرجع سابق، ص ص ١٧٣ – ١٧٤.

(٣١) هارون محمد، «مفهوم الانتخابات فى بلد غير ديمقراطى بالكامل: العراق نموذجا لاينضب فى تقديم الأمثلة، الحياة، ٤ مارس ١٩٩٦.

(٣٢) الحياة، ٢٨ مارس ١٩٩٦.

(٣٣) محمد عبد الجبار، التحول الديمقراطى المزعوم فى العراق: إحلال حزب الديكتاتور محل الدولة، الحياة، ١٥ أبريل ١٩٩٦.

(٣٤) الحياة، ٢٨ مارس ١٩٩٦.

(٣٥) فالح عبد الجبار، مرجع سابق، ص ص ١٦٩ – ١٨١.

(٣٦) المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٣٧) المرجع السابق، ص ١٨٠ – ١٨١.



(٢)

المؤسسة التشريعية فى الكويت

محمد بشير صفار



إن المؤسسة التشريعية أو البرلمان تحتل درجة عالية من الأهمية، ومنذ القدم تناولها المفكرون والفلاسفة بالبحث والدراسة. فيرى افلاطون أن «الجمعية العمومية (البرلمان) تقرر على وجه السيادة السلام والحرب وعقد المعاهدات وحلها، وتصدر القوانين، وتنظر فى محاسبة الحكام»(١). إن أهمية البرلمان لم تكن مجرد أحد الأفكار المثالية التى بشر بها الفلاسفة والمنظرون كأرسطو ومنتسكيو ولوك، وإنما كانت حقيقية واقعة يمكن رؤيتها فى النظم السياسية الديمقراطية وخاصة البرلمانية.

فأحد المبادئ الرئيسية للدستور البريطانى هو سيادة البرلمان فلا توجد سلطة أعلى منه تستطيع مراجعة ما يصدر عنه من تشريعات كالمحكمة العليا فى الولايات المتحدة(٢). أكثر من ذلك فلقد وجدت تلك السيادة للبرلمان فى الأيام الأولى للدولة الشيوعية فى روسيا السوفيتية، ففى المؤتمر الخامس لسوفيتيات عموم روسيا (أعلى سلطة ثورية تشريعية منتخبة) دافع تروتسكى عن نفسه ضد الاتهامات الموجهة إليه بالتفرد فى اتخاذ القرار والاستبداد قائلاً: «أنا مسؤول أمامكم، أنتم ممثلى العمال والفلاحين.. اذا رفضتم اقتراحى وتبنيتم قراراً آخر، سواء أكنت موافقاً أو غير موافق، فسوف أنصاع لقراركم... وأضعه موضع التنفيذ(٣).

ورغم المقولة التى يرددها الكثير من المحللين السياسيين أن العصر الذهبى للبرلمانات قد ولى، اذ تقلص دورها مقارنة بالسلطة التنفيذية التى اتسعت وتعمقت سطوتها، إلا أنه يمكن الرد على ذلك بأن الوظائف الرئيسية للبرلمان يستحيل أن تؤديها أى مؤسسة حكومية أخرى- رغم ظهور أبنية سياسية رسمية وغير رسمية تشارك البرلمان وتتفوق عليه فى التعبير عن مطالب المواطنين وتوعيتهم وتنشئتهم سياسياً - وأن السلطة التنفيذية رغم تفوقها عليها أن تقوى الأساس الشعبى للسياسة والحكم(٤). من أجل ذلك فإن تلك المؤسسة تعد جديرة بالبحث والدراسة.

الإشكالية البحثية : -

عندما وصلت الحملة الفرنسية إلى مصر والشام، فإن المواجهة لم تكن بين سيوف المماليك المذهبة ومدافع الفرنسيين وبنادقهم الحديثة، وانما كانت أعمق من ذلك بكثير.

كانت المواجهة بين حضارتين؛ الحضارة العربية الاسلامية التى كانت قد بلغت أسفل درك من التخلف بعد أكثر من ثلاثة قرون من الاحتلال العثمانى؛ والحضارة الغربية والتى بلغت درجة عالية من التقدم التكنولوجى - آنذاك - متمثلا ليس فقط فى السلاح الحديث وانما فى فريق العلماء والمطبعة اللذين اصطحبهما نابليون فى مغامرته العسكرية(٥). ولم يكن من الصعب معرفة الخاسر ذلك لأن نتيجة المعركة كانت محسومة قبل خوضها.

وقد فرضت المواجهة قسراً على العرب أن يفتحوا أعينهم على عمق تخلفهم وأن يواجهوا ذاتهم بصورة واقعية لا تتخفى وراء أمجاد الماضى.

«ولقد كانت الحملة بمثابة الشرارة التى أطلقت عنان الفكر العربى الحديث وطرحت عليه سؤالاً هاماً (لماذا تخلفنا؟) وقد كان الشق الآخر والمنطقى لهذا السؤال هو (كيف نتقدم؟)(٦). ومازال الفكر العربى حتى هذه اللحظة يحاول الإجابة على ذلك السؤال أو حل تلك المعضلة دون أن يصل إلى شىء، وهو يعيد طرحه مرات ومرات فى صور جديدة ولكنه فى النهاية يصل إلى ما ابتدأ منه.

إن الجيل الذى عاصر تلك الصدمة من العلماء والمفكرين أصيب بالذهول بحيث غدا عاجزاً عن تقديم اجابة من أى نوع على ذلك السؤال، ولعل أبرز تجسيد لذلك ما ذكره الجبرتى بعد زيارته لبعض معامل الحملة من أن «هذه أشياء لا تقوى على فهمها عقول أمثالنا»(٧).

ولما كان المغلوب دائماً مولعاً بتقليد الغالب، فاننا نجد أن الجيل الثانى والذى يجسده كل من الطهطاوى فى مصر والتونسى فى تونس قد سار على ذلك الدرب، فقد ترجم الطهطاوى الدستور الفرنسى وأرجع أسباب ثورة ١٨٣٠ فى فرنسا إلى مخالفة الدستور وانتهاك الحريات السياسية، وقد امتدح النظام النيابى فى فرنسا وكيف أنه يعمل برأى الأغلبية، إلا أنه فى كتابه «مناهيج الألباب» عندما تحدث عن الأقسام الثلاثة للحكومة (التشريع/ التنفيذ/ القضاء)، أرجعها الى قوة واحدة هى الملك الذى هو خليفة الله فى أرضه وحسابه على ربه وليس مسئولاً أمام الشعب(٨). اما خير الدين التونسى فقد كان يرى ضرورة استيراد المؤسسات السياسية الغربية التى توفر مناخاً لاطلاق الطاقات الابداعية ومن ثم تحقيق التقدم، وقد نادى بضرورة تقليص سلطات الحاكم من خلال

نظام محاسبى ادعى بتماثله بين الثقافتين العربية والغربية، فقد ساوى بين مجلس النواب وأهل الحل والعقد لكنه قرر أن هذا الأخير لا يقيد سلطات الحاكم وضرب مثالاً يصف الحاكم بصاحب البستان وأهل الحل والعقد بمجموعة خبراء فى الزراعة يستعين بهم صاحب البستان وليس لهم أن يعارضوه إلا اذا خرج عن المصلحة العامة (التى يحددها الله المالك الحقيقى للبستان) أو اذا خرج على قوانين الزراعة التى يعرفها الخبراء أكثر منه (قوانين الشريعة)(٩). إن التناقض الذى يمكن اقتفاؤه لدى كل من التونسى والطهطاوى يمكن ارجاعه إلى أن كلا منهما حاول استعارة المؤسسات السياسية الغربية (البرلمان اساساً) ولكن مع الاحتفاظ بالتراث الثقافى الاسلامى، فلاشك أن كليهما كان يعلم أن وجود برلمان يمثل ارادة الاغلبية يقوم على قيمتى العلمنة وأن الشعب مصدر السلطات، غير أن تراثهما الاسلامى يؤكد قيما مختلفة بل ونقيضة لتلك السابقة (وحدة الدين والدولة، الحاكمية)، ومن هنا ظهر التوتر والصراع الداخلى لدى كل منهما بين الموروث والمنقول، ولعله من قبيل المصادفة أن تكون المؤسسة التشريعية (البرلمان) هى لب ذلك الصراع بين المنقول والموروث.

وإذا كان الجيل الثانى قد حاول استعارة المؤسسات الغربية والاحتفاظ بالقيم الاسلامية، فإن الجيل الثالث رفض ذلك الفصل التعسفى بين الجانبين المادى والمعنوى للحضارة التى يتم الاستعارة منها، ومن هنا رفض الحضارة الغربية بشقيها، ولعل دافعه لذلك هو اشتداد الخطر العسكرى الأوروبى بحيث غدا الموروث هو خط الدفاع الأخير امام الغزو الغربى المسيحى الكاسح، ولقد تزعم الأفغانى ذلك التيار حينما أكد على أن التقدم ينبع من مواصلة الاجتهاد والتفسير والتأمل فى القرآن الكريم الذى يحتوى على كم لا نهائى من المعانى يزداد بازدياد معرفتنا بالكتاب الكريم ومن ثم يقود ذلك للتقدم(١٠).

وقد كان النموذج المثالى للحاكم لديه هو الحاكم المطلق، ولكنه العادل لأنه يحتكم للشرع وهو ما عناه بالحكم الدستورى. أما الشورى (المؤسسة التشريعية) فيرى أنها ينبغى أن تقتصر على طبقة العلماء لأنهم يملكون الخطوة الأولى فى الاصلاح الحقيقى للاسلام والحكم. وقد أدان أفكار فولتير وروسو عن المساواة بين البشر التى وصفها بأنها مخالفة للأديان وأدت للفوضى فى المجتمع الفرنسى(١١). وقد تابع محمد عبده وتلميذه رشيد رضا نفس الخط المضاد للغرب فدعا الأول للمستبد العادل والثانى للخلافة والحكومة الاسلاميتين(١٢).

واذا كان الجيل الثانى يمثل مرحلة التقليد المتهافت فى مراحل الاحتكاك الحضارى بالغرب وأنه يعبر عن مركب نقص حضارى أفرزه الاعجاب الشديد والانهيار النفسى أمام الغرب، فإن الجيل الثالث الذى يطالب بالرجوع للماضى ورفض كل منقول انما يعبر عن مركب عظمة هو فى حقيقته مركب نقص حضارى مقلوب(١٣).

وفى أعقاب الحرب العالمية الأولى، سقطت الخلافة العثمانية واقيمت جمهورية علمانية فى تركيا وفى الوقت نفسه كانت معظم بلدان العرب محميات بريطانية أو فرنسية ومن ثم بدأت كثافة الاحتكاك بالغرب تزداد لدرجة أنها أصبحت نوعاً من التعامل اليومى المباشر والدائم، ونتيجة لذلك أُعيد طرح نفس السؤال القديم ولم تختلف الاجابات كثيراً عن السابق فلم تكن أكثر من ملء الزجاجات الجديدة بالنبيذ القديم.

فقد ظهر جيل من الليبراليين الذين ينادون بالأخذ من الغرب مؤسساته السياسية (بما فى ذلك البرلمان) بقيمها التى تتضمنها بغض النظر عما اذا كانت تتعارض مع الموروث الاسلامى، وحتى التيار القومى الذى كان قد بدأ فى الظهور منذ الكواكبى - الذى طالب بخلافة عربية على نمط الوحدة الألمانية - فقد استورد نموذج الدولة القومية الأوروبية بمؤسساتها مع محاولة التوفيق بين الدين والقومية اللذين يسيران «متعانقين متآزرين يعضد كل منهما الآخر»(١٤) على حد وصف أحدهم، وحتى التيار الاسلامى فقد تعامل مع الموقف ببراجماتية حين فصل بين الشقين المادى والمعنوى للحضارة الغربية حتى يبرر استعارته «للانتاج المادى (الذى هو) من مقومات الخلافة فى الأرض عن الله»(١٥).

ان الخطاب العربى كما يتضح من هذا العرض، هو خطاب تضمين بسبب انقطاع الصلة بين الفكر والواقع حيث إن المفكر العربى يقفز فوق واقعه وانما يستعير حلوله ومفاهيمه ومؤسساته سواء من النموذج الغربى أو النموذج الاسلامى وينقلها الى «الفضاء الفكرى العربى حيث توظف بلا تحديد ولا تدقيق» وهو ما يصيبه بنوع من التناقض الوجدانى ويجعله يمارس رقابة لا شعورية بحيث يزداد حجم المسكوت عنه فى الخطاب بما يجعل الخطاب متهافتا ومتناقضاً(١٦). يدور فى حلقات مفرغة غير راغب أو قادر على الخروج منها.

واذا كان هذا التناقض والتشوه قائماً على المستوى النظرى، من جراء اقتباس مؤسسات سياسية هى منتوجات لعملية تطور اقتصادى وسياسى وثقافى غربى تحمل قيماً

مختلفة وقد تكون متناقضة مع قيم البيئة التى يُنقل إليها، فانه لابد من التساؤل عن تأثير ذلك على المستوى التطبيقى خاصة وأن العديد من الأقطار العربية والتى كان من ابرزها الكويت قد قامت باستيراد تلك المؤسسات (ليس البرلمان والادارة فحسب وانما الدولة الحديثة من الأساس).

ويدل التاريخ على أن القرن العشرين ومن قبله القرن التاسع عشر قد شهدا استيراد العديد من نماذج التنمية. واذا كانت الدولة الغربية قد فتحت الباب امام تلك العملية خلال احتلالها لبلدان العالم العربى، فإن النخب العربية التى استكملت تلك المسيرة قد لعبت الدور الأكثر أهمية فى ذلك الصدد وقد ساهم ذلك فى خلق العديد من المشكلات بالنسبة لعملية التحديث السياسى(١٧).

حيث تطور هذا النمط من التحديث بمعدل أسرع بكثير من ذلك الذى حاول المستعمر فرضه، اذ قامت الأنظمة ما بعد الكولونيالية باستيراد تشريعات ومؤسسات زعزعت مكانة بعض المؤسسات التى لم يجرؤ المستعمر على المساس بها. أكثر من ذلك فإن النخب المستقلة لم تستطع ادراك التصدع الحادث فى العقل الجمعى «الذهنية الجماعية» فى المجتمعات العربية عندما أصبحت «الشفرات الثقافية» أى القيم والمؤسسات التقليدية تمثل مكاناً هامشياً(١٨).

وهكذا ففى سياق محاولة العرب الاجابة عن سؤال (لماذا تأخرنا وكيف نتقدم؟) قاموا بالاقتباس عن الآخر سواء فى خطابهم النظرى أو حتى على الصعيد العملى. ولعل هذه الخلفية هى التى تدفع إلى اختبار الفرضية الرئيسية للبحث وهى (الأثر السلبى لعملية استيراد على المؤسسات المنقولة) ويتفرع عن تلك الفرضية فرضيتان رئيسيتان:-

أ - عملية الاستيراد تؤدى الى تشوه المؤسسات المنقولة من حيث ادائها لوظائفها.

ب - عملية الاستيراد تؤدى الى تشوه نمط القيم المرتبط بتلك المؤسسات.

ولما كانت المؤسسات التشريعية فى الكويت هى الحالة موضع الدراسة فإن المؤسسة المنقولة هى البرلمان والبيئة الناقلة هى المجتمع فى الكويت.

ويتتم محاولة اختبار الفرضية عبر الدراسة التى تنقسم الى : -

- المنهج : ويتناول صعوبة الدراسة ومحاولة وضع اطار نظرى لدراسة المؤسسة التشريعية فى الكويت.
- الخلفية التاريخية : حيث يتم استعراض التطور التاريخى للمؤسسة التشريعية منذ تأسيسها وحتى البرلمان الأخير (١٩٩٢).
- الأساس الدستورى والقانونى الذى يمثل اطاراً لحركة البرلمان وفاعليته السياسية.
- الانتخابات البرلمانية الأخيرة : من حيث اساليبها والقضايا التى اثيرت فيها.
- تحليل هيكل العضوية فى البرلمان : من حيث الانتماء الحزبى / الطائفى / القبائلى.
- تقييم اداء البرلمان من حيث قيامه بوظائفه والقيم المرتبطة بذلك.
- الخلاصة : تتضمن ما توصلت إليه الدراسة من نتائج.

المنهج : -

إن هناك مناهج عدة يمكن استخدامها لدراسة المؤسسة التشريعية فى الكويت. لعل ابرزها منهج تحليل النظم أو صنع القرار أو المؤسسية لهنتنجتون أو التحليل الطبقى. وتزخر أدبيات حقل السياسات المقارنة والتنمية السياسية بهذه المناهج، ولعله من الانصاف القول: إن تلك المناهج تعد صالحة لدراسة الظاهرة السياسية رغم تشابكها وتعقدها خاصة اذا ما وضعت فى سياقها ليس المكانى فحسب وانما الزمانى ايضاً.

ورغم الاختلاف الظاهر لتلك المناهج، إلا أنها تستلهم قيم العقلانية والعلمنة والفردية ولها المنطلقات نفسها كالدور الفاعل للعقل والارادة الانسانيتين - سواء تجسد ذلك فى الفرد أو الدولة القومية أو حتى الطبقة - فى تكوين رؤية واضحة عن العالم واستجلائه تمهيداً لاخضاعه للمشروعات البشرية والسيطرة عليه. ولعل التجسيد الواضح لسيطرة الارادة الانسانية هو النظام العالمى[١٩]. ومن هنا فلم يكن من قبيل المصادفة أن والت روستو اختار عنواناً فرعياً لكتابه (مراحل النمو الاقتصادى) هو (بيان غير شيوعى)[٢٠] A non Communist manifesto وهو ما يوضح التشابه الذى بلغ حد التماثل فى منطق التحليل وإن كانت النتائج التى تم الوصول إليها مختلفة فى كل حالة.

وإذا كانت حركة ما بعد الحداثة تؤكد أن الحداثة الأوروبية بقيمها ومفاهيمها ومناهجها قد أصبحت عاجزة عن تفسير الواقع وتبيان ظواهره اذ أن اوروبا بإزاء مرحلة تاريخية جديدة تتسم بتآكل مصداقية الايديولوجيات الكبرى وتزايد الوعى بمخاطر العقلانية وظهور تقنيات معلوماتية جديدة وبزوغ حركات اجتماعية جديدة(٢١)، بعبارة أخرى فإن الغرب يؤكد أن مناهجه التى توصل إليها فى وقت سابق لم تعد صالحة لدراسة واقعه فى الوقت الحالى، ولعل ذلك عامل هام لابد من اخذه فى الحسبان عند التعامل مع تلك المناهج لدراسة واقعنا.

إن المنطق الحداثى السابق، لم يكن يهدف إلى دراسة الواقع الغربى فحسب وانما واقع العالم كله من منطلق توصيل التقدم والحضارة الغربيين الى المناطق المظلمة فى العالم وهو ما عرف برسالة الرجل الأبيض، ومع وجود قيم العولمة والحياد العلمى والموضوعية، كانت النظريات الكبرى (Grand Theories) وهى أبرز سمات عصر التنوير وفكر القرن التاسع عشر تحاول تكوين رؤية شاملة عن المجتمع بكافة أبعاده وجوانبه للوصول الى فهم عقلانى رشيد لمشكلات ذلك الواقع، ومن هنا فقد قامت دراسات التنمية السياسية فى حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية بمحاولة دراسة مجتمعات البلدان حديثة الاستقلال من منطلق المعادلة بين التنمية والتحديث وأن كافة المجتمعات اذا اختارت ذلك السبيل فسوف تصل الى المجتمع العصرى الحديث (Modern Society)(٢٢).

ولما كانت النظريات السابقة تقوم باختزال نقاط الاختلاف والخصوصية التى تثرى النظريات نفسها من حيث افادتها فى فهم الواقع، فقد وقعت فى تناقض بين رغبتها فى انتاج مبادئ ونماذج صالحة عالمياً وحاجتها لفهم البدائل المختلفة والخبرات المتباينة النابعة من خصوصية المجتمعات محل الدراسة(٢٣).

وقد وقع فى التناقض نفسه الدارسون العرب الذين اكدوا على «أهمية ترسيخ مبدأ وحدة المنهج فى المجتمعات المعاصرة متخلفة كانت أو متقدمة حيث مضى الزمن الذى كان فيه الخطاب.... يركز على الاختلاف النوعى بين الثقافات ويزعم انه حتى من الناحية المعرفية نحن فى حاجة الى نظريات ومناهج خاصة لدراسة المجتمعات المتخلفة»(٢٤). ومن ثم قاموا بتطبيق المناهج والنظريات الغربية التى تجاوزها الغرب نفسه زمنيا على واقع اقتصادى واجتماعى وثقافى مختلف وبذلك فقد خرجت المناهج سالفة الذكر من سياقها الزمانى والمكانى.

ولعله من العجيب ألا تقتصر المناداة بعدم التحيز على الأكاديميين العرب فحسب(٢٥). بل تظهر دعوات من انصار حركة ما بعد الحداثة تنادى بما يسمى النسبية الثقافية (Cultural Relativism) وتنتقد فى المناهج السابقة عدم اخذها لتجارب وثقافات البلدان – موضع الدراسة – فى الاعتبار. اكثر من ذلك يهاجم الدارسون الغربيون المركزية الأوروبية التى تتميز بها دراسات التنمية السياسية مما ادى الى وقوعها فى نوع من التبسيط المفرط فضلا عن خضوعها لمصالح وسياسات الدول الكبرى، ويطالبون بايجاد نماذج ونظريات محلية لدراسة الواقع غير الغربى تأخذ فى الاعتبار خصوصية هذا الواقع، ويشيرون على سبيل المثال إلى ضرورة اخذ التراث الاسلامى القائم على المبادئ الأخلاقية القرآنية عند صياغة تلك النماذج فى الشرق الأوسط أو فلسفة غاندى عند تشكيل بدائل نظرية لدراسة الواقع فى الهند أو حتى فى بورما وسيريلانكا على تراث بوذا الثقافى والفلسفى(٢٦).

إن ما سبق يمثل خطوة للأمام حيث إن الخطوة الأولى على طريق دراسة الواقع العربى هى ادراك عدم ملاءمة الأطر النظرية الغربية ولكنه فى نفس الوقت يمثل خطوتين للخلف، فهو حينما ينبه بعدم ملاءمة الأطر غير العربية لدراسة الواقع العربى، انما يعنى أنه لم يعد فى المقدور استخدام القوالب الجاهزة أو الأطر المستوردة. وإحقاقاً للحق تجدر الاشارة الى أنه تم استخدام بعض تلك الأطر النظرية لدراسة المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية، واخرجت تلك الدراسات(*) نتائج قيمة ومفيدة إلا ان العديد من تلك الدراسات كانت تعتمد مصر كحالة للدراسة، واذا كان ذلك مناسباً لأن مصر قد قطعت شوطاً لا يستهان به على طريق التحديث، إلا أنه غير ملائم بالنسبة لمجتمع يمكن وصفه بأنه تقليدى كالمجتمع الكويتى.

أما الخطوة الأخرى للخلف فهو أننا حينما نرفض الأطر الغربية فإننا لا نجد بديلاً نابعاً من الخصوصية العربية ملائماً لروح العصر رغم ثراء التراث الاسلامى فى السابق.

(*) من أبرز هذه الدراسات : اكرام بدر الدين، ظاهرة الاستقرار السياسى فى مصر ١٩٥٢- ١٩٧٠ رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية). د. وحيد عبدالمجيد، الأحزاب المصرية من الداخل ١٩٠٧- ١٩٩٢ (القاهرة: مركز المحروسة للنشر، ١٩٩٣)د. اكرام بدر الدين، تطور المؤسسات السياسية (البرلمان والوزارة) فى د. على الدين هلال وآخرون، تجربة الديمقراطية فى مصر ١٩٧٠- ١٩٨١ (القاهرة: المركز العربى للبحث والنظر، ١٩٨٢).

وإذا كان المنهج «هو الطريق الموصل للمقصد وبقدر اكتمال المقصود وبيانه يكون المنهج المؤدى اليه كذلك»(٢٧) . ولما كانت الظاهرة السياسية يصعب فهمها ما لم توضع داخل اطارها فاذا سُلخت منه اصبحت دراستها بالسكين وليس بالقلم، فإن المنهج أو «الطريق المؤدى الى القصد» ينبغى أن يأخذ فى اعتباره الزمان الذى هو بمثابة الخلفية للظاهرة السياسية محل الدراسة والمكان (الذى هو بمثابة الأرضية للظاهرة السياسية محل الدراسة أى البرلمان فى الكويت) . ويفرض المكان والزمان منهجهما الخاص فى دراسة الظاهرة محل البحث، فالكويت ليست الان ولم تكن فى أى وقت مضى مجتمعا قوميا ولم تكن دولتها بالدولة - الأمة (Nation State) والتى احتاجت لقرون طوال حتى تتبلور وتنشأ فى اوروبا، ورغم أن التغيرات العالمية والتطورات التكنولوجية قد طوت الزمان وقصرته ورغم تعرض الشعب فى الكويت لويلات الاحتلال العراقى وانصهار بعض الفوارق بين ابناء الكويت إلا أن ميلاد الأمة لا يمكن ابتساره فى سبعة أشهر.

ولقد لعبت العصبية بالمعنى الخلدونى دوراً هاماً فى التطور السياسى للكويت ولم يكن صدام حسين أول من اكتشف ذلك حين حاول تطويق قصر دسمان بقواته من منطلق فصل الرأس عن الجسد الذى سيغدو بلا حراك، ايضا لم تكن وكالة المخابرات المركزية الأمريكية التى قامت بتدريب الحرس الأميرى واعداد خطة طوارئ لانقاذ أسرة الصباح (طبقت الخطة بالفعل بمجرد عبور القوات العراقية للحدود مع الكويت) وانما كان السير بيرسى كوكس مفوض حكومة الهند ومندوبها السامى فى الخليج والمقدم مالكوم ميد المقيم السياسى البريطانى فى الخليج هما اول من اكتشفا ذلك عندما حثا الشيخ مبارك الصباح (احد اقوى حكام الكويت) على اعلان استقلاله عن الدولة العلية واتخاذ علم خاص بل وتوقيع معاهدة حماية معه فى يناير ١٨٩٩ .

إن نظرية العصبية لدى ابن خلدون وما ذكره عن اطوار الدولة يعد اطاراً نظرياً صالحاً لدراسة البرلمان فى الكويت وإن كان يفتقد إلى عنصر لم يعاصره العلامة ابن خلدون ألا وهو العامل الخارجى والذى يبدو بجلاء ليس فقط فى نشأة الدولة الكويتية وانما فى اعادة انشائها بعد انهيارها فى اعقاب الغزو العراقى. ولعله يمكن تعويض ذلك النقص بالتركيب المزجى بين المنهج الخلدونى ومنهج الأبوية السياسية الجديدة الذى يعتمد على علاقات الموالاة واستيراد وتصدير المؤسسات السياسية والذى اورده جالتونج.

ومن هذا التكامل بين عصبية ابن خلدون وابوية جالتونج يمكن دراسة المؤسسة التشريعية فى الكويت.

وسيتم توضيح كيفية التوفيق بين النظريتين وتطبيقهما على الظاهرة موضع الدراسة بصورة أكثر تفصيلاً فى الجزء القادم المتعلق بالخلفية التاريخية.

الخلفية التاريخية للمؤسسة التشريعية : -

إن الكويت تعد الحالة المثالية لتطبيق دورة العصبية الخلدونية، آخذاً فى الاعتبار الظروف والمتغيرات المستجدة. لذا فلابد من التثبيت من بعض مرتكزات النظرية الخلدونية قبل استخدامها لفهم النشأة التاريخية والتطور الفعلى للبرلمان وهو ما لا ينفصل عن تطور الدولة نفسها.

أ - الوازع :

هو عبارة عن سلطة اجتماعية تستمد خصائصها من نوع الحياة الاجتماعية السائدة، وقد رأى ابن خلدون ان الوازع يحل التناقض بين الطابعين المدنى والعدوانى للبشر فلقد خلق الله الانسان فى صورة لا يصح بقاؤها إلا بتضافر جهوده مع بنى جنسه لسد احتياجاته المتعددة الضرورية والكمالية، وفى الوقت نفسه تتميز طبائع البشر بالحيوانية والعدوان والظلم لذا فهم فى حاجة لرئيس له الحكم الوازع والسلطان(٢٨). ان الحاجة لمثل هذا الوازع كانت متواجدة لدى «تجمع ابناء الكويت القديمة» منذ منتصف القرن الثامن عشر، حيث كانوا يعانون من شظف العيش وقسوة المناخ وإغارات البدو من الصحراء المترامية الأطرف، وقد تخصصت الجماعات المختلفة فى اعمال متباينة حيث تولى البحارنة صناعة السفن وجماعة اخرى تولت صناعة الادوات المنزلية واختصت اهالى القبلة بالتجارة وصيد الأسماك وعمل المهاجرون الجدد فى اعمال البناء وتخصص البعض فى تجارة وصيد اللؤلؤ(٢٩). ولاشك أن هؤلاء الأهالى يحتاجون إلى قوة ظاهرة ويد غالبة ترفع عنهم العدوان وتحكم فى خلافاتهم.

ب - العصبية :

إن العصبية هى «رابطة اجتماعية سيكولوجية شعورية ولا شعورية معاً، تربط افراد جماعة ما، قائمة على القرابة، ربطاً مستمراً يبرز ويشتد عندما يكون هناك خطر يهدد

أولئك الأفراد: كأفراد أو كجماعة. اذ تقيم العصبية علاقة تضامن متبادل بين الفرد وعصبيته قد تصل الى درجة فناء احدهما فى الآخر، فإنها تقيم في نفس الوقت شعوراً سالباً وعدائياً تجاه الآخر باعتباره غريباً يجب الحذر منه. ومن تفاعل هذين الشعورين وامتزاجهما تبقى العصبة كوحدة متماسكة(٣٠).

لقد مثلت اسرة الصباح تلك العصبية حيث تنتمى إلى فرع «العتوب» من قبيلة «عنزة» (إحدى اقوى قبائل نجد) وقد نشأ هذا الفرع فى نجد وعمل بالاغارة على طرق القوافل أو حمايتها نظير اتاوة، ونتيجة لتلك الأنشطة ظهر صراع بين آل الصباح وبقية فروع «العتوب» و «عنزة» وجرى ابعادهم عن نجد ومطاردتهم منها مما استدعاهم إلى الرحيل بخيامهم إلى ميناء أم القصر فى العراق. غير أنه نتيجة مواصلة أسرة الصباح للاغارة على القوافل واعتداءاتهم على فلاحى القرية فقد رفعت الشكاوى إلى الوالى فى بغداد والذى قام بطردهم باسم الخلافة. ونظراً لأنه لم يكن فى مقدور آل الصباح العودة إلى نجد فقد توقفوا فى منتصف الطريق أمام الكويت(٣١).

وحتى قبيل وصول آل الصباح للكويت فقد كانوا يشكلون عصبية اجتماعية لا سياسية بالمعنى الخلدونى.

جـ - أسس العصبية :

إن «العصبية» كانت تبحث عن ارض وفى الوقت نفسه فقد كانت هناك جماعة تبحث عن «الوازع». وسيكون اللقاء بين العصبية (آل الصباح) وتلك الجماعة الباحثة عن الوازع (تجمع ابناء الكويت) هو الذى سيحول العصبية إلى عصبية سياسية تنطلق نحو غايتها الطبيعية (الملك). إلا أن ذلك اللقاء لم يكن ليؤدى إلى ذلك لولا وجود بعض الظروف المسهلة للوضع، ولعل غياب تلك الظروف هو الذى ادى إلى طرد آل الصباح مرتين (من نجد وأم القصر).

يرى ابن خلدون أن العلاقات العصبية لا يمكن أن تتطور إلى عصبية عامة جامعة ما لم تذهب العداوة والتنافس والبغضاء بين افرادها، ويؤكد على دور الدعوة الدينية فى ذلك فهى تجتث عوامل الصراع وتجعل العصبية اكثر قدرة من ذى قبل على اداء دورها كقوة موحدة لفروعها وللعصبيات الأخرى خارجها(٣٢). ويؤكد كذلك على أن الدعوة

الدينية تصرف الطبيعة العدوانية لأفراد العصبية فى عملية نشر الدين وتعاليمه واقامة مجتمع افضل(٣٣). وبالطبع لم يكن هذا الظرف متحققا فى الحالة الكويتية ذلك للخلاف المذهبى بين أسرة الصباح السنة وبعض الجماعات الكويتية (ذات الأصول العربية أو الفارسية) والتى تعتنق المذهب الشيعى، من هنا لم ترتبط عصبية الصباح بالدعوة الدينية. فضلا عن أنها لم تكن تستطيع أن تنازع الخلافة العثمانية فى أساسها الدينى.

لقد كان عامل المصلحة المشتركة هو أبرز الظروف التى سهلت لعصبية الصباح أن تكون عصبية خاصة ثم عامة. إن العلاقات العصبية والصراع العصبى هو صراع اقتصادى بالأساس غير أن ذلك الجوهر يختفى وراء الاعتبارات المعنوية والمظاهر السيكولوجية للنسب والشرف. ولعل ذلك بسبب الظروف الاجتماعية والاقتصادية التى تتسم بتخلف ادوات الانتاج وضيق علاقات الانتاج والتى لا تتعدى نطاق الأسرة فضلاً عن مشاعية الملكية فى المجتمع القبلى سواء على مستوى العائلة الواحدة أو على مستوى تجمع عدد من الأسر، ومن هنا فالنزاعات على الأرض أو مصدر العيش والتى هى اقتصادية بالأساس كانت تتم بين مجموعات أو قبائل وهو ما كان يخفى جوهر النزاع وطبيعته الحقيقية. ومن ثم فقوة العصبية مستمدة من الظروف المادية القاسية النابعة من ضآلة الانتاج وتخلفه مما يفرض على الجماعة نوعاً من التضامن لتحقيق المصلحة المشتركة(٣٤). ولم يكن نمط الحياة فى الكويت قبل ظهور النفط يختلف عما وصفه ابن خلدون حيث كانت «قاسية من حيث المأكل وظروف المناخ والمعيشة. وكانت المياه الصالحة للشرب تأتى من بعض الآبار الواقعة خارج المدنية.. أو تنتقل من البصرة بالسفن. وكان الأكل يقوم على التقشف اذ تكون من التمر والسمك المجفف أو الخبز مع التمر بينما قليل من الناس كان يطبخ الأرز أو يأكل اللحم والسمك الطرى أو يتعامل مع الفاكهة»(٣٥).

وهكذا فإن الظروف القاسية اقتصادياً وطبيعياً والتى تعد بيئة خصبة لنمو وتطور العصبية كانت متوافرة.

ونتيجة لتلك الظروف القاسية وبسبب موقع الكويت الجغرافى الهام على رأس ابرز الطرق التجارية قد كان العديد من ابنائها يعملون على ظهر السفن التجارية أو لصيد السمك أو اللؤلؤ. ونتيجة لغياب هؤلاء وراء البحر فإن عائلاتهم تحتاج للحماية وقد وجد

الأهالى أن آل الصباح يمكن ائتمانهم للقيام بهذا الدور مقابل جزء معلوم من ارباح التجارة(٣٦).

يضيف ابن خلدون إلى ما سبق ظرفاً آخر لا يقل فى أهميته عن سابقيه ألا وهو هرم الدولة السابقة وانقراض عصبيتها بحيث تختفى مما يقود بالتبعية إلى عدم الاستقرار وانهيار النظام السياسى(٣٧). وبالتالى يفتح الباب امام بزوغ عصبية جديدة تؤسس ملكاً جديداً وتحفظ العمران وتحقق الوازع. ورغم ان الدولة العثمانية (عصبية آل عثمان المصبوغة بالخلافة الإسلامية) كانت تحتضر، مما سمح لآل الصباح أن يؤسسوا عصبية خاصة فى الكويت، وقد انهارت بالفعل عندما اعلن اتاتورك اقامة جمهورية علمانية فى تركيا عام ١٩٢٠ إلا أن الدولة العلية كانت قد انهارت حكماً بالنسبة لأسرة الصباح وذلك نتيجة عامل لم يعاصره ابن خلدون ألا وهو العامل الخارجى.

فقد عقدت بريطانيا مع مبارك الصباح فى يناير ١٨٩٩ معاهدة يتعهد فيها الأمير بعدم تأجير أو منح أى جزء من امارته لأى دولة غير بريطانيا وعدم قبول ممثلى الدول الاجنبية إلا بموافقتها مع عدم تدخلها فى شئون الامارة الداخلية، ورغم اعتراض الدولة العثمانية على المعاهدة إلا انها قد اعترفت بها لاحقا(٣٨). كذلك فقد حث المقيم البريطانى (السير برسى كوكس) باتخاذ علم مميز لامارته يختلف عن العلم العثمانى وعرض عليه نماذج من الاعلام(٣٩). لقد سقطت الدولة السابقة بالنسبة لآل صباح وتحولت عصبيتهم إلى عصبية عامة بلغت الملك وقد كان ذلك راجعاً إلى العامل الخارجى فى المقام الأول. وبذلك لعب العامل الخارجى دوره فى رفع قواعد الدولة الكويتية وسيستمر فى تأثيره عليها وعلى مؤسساتها لاحقاً.

أطوار الدولة :-

استند ابن خلدون إلى المنهج العضوى، فقد كانت الدولة عنده مثل الانسان يولد وينضج ثم يموت وقد قسم عمر الدولة إلى ثلاثة أطوار أو أجيال بعدها تموت الدولة كأى كائن حى(٤٠). وخلال تطور الدولة اعتماداً على تطور عصبيتها سيتضح تطور المؤسسة التشريعية فى الكويت.

(١) طور التأسيس والبناء :

رغم اختيار أهالى الكويت للشيخ صباح بن جابر حتى يكون اميراً فى سنة ١٧٥٦ م إلا أن هذا الطور بدأ فى سنة ١٨٩٩ فى عهد الشيخ مبارك الذى وقع اول معاهدة حماية مع بريطانيا وقبل ذلك استطاع أن يجعل الامارة فى ذريته حينما سفك دم اخويه «محمد» و «جراح» عام ١٨٩٦ نتيجة خلاف حول ميراث ابيهم.

وتتميز تلك الفترة ببساطة النشاط الاقتصادى، حيث غلب على المجتمع الكويتى فى تلك الفترة حياة البداوة والاعتماد على الرعى واستخراج اللؤلؤ وصناعة سفن الصيد وادواته وبعض الحرف البسيطة كصناعة الجلود وصياغة الذهب. ولم تكن اسرة الصباح تتدخل فى الحياة الاقتصادية فقد اعتمدت على نسبة من ارباح تجارة اللؤلؤ وتأجير سفن الصيد(٤١)، وفقاً لاتفاقها مع أهالى الكويت فيما سبق.

وقد انعكس الوضع الاقتصادى على البنية الاجتماعية فظهرت فئات ثلاث هى الأسرة الحاكمة وطبقة كبار التجار، الطبقة الوسطى، الطبقة الدنيا(٤٢).

وبالمثل فقد تميزت الحياة السياسية بنوع من البساطة فلم تظهر مؤسسات سياسية وانما كانت الحوارات السياسية تمارس فى الديوانيات والتى هى غرفة الاستقبال المخصصة للضيوف فى المنزل. وتعد الديوانية – يطلق الاسم على المكان والتجمع من الافراد – هى نتاج المزج بين نمطين تقليديين للحياة الاجتماعية فى الكويت وهما؛ تجمع التجار الذين يمارسون اعمالهم فى البحر لتداول المعلومات عن المناخ والأسواق والمصايد؛ والزيارات الاجتماعية التى تقوم بها العائلات لبعضها البعض ووجود نمط من الأعمال الاقتصادية يقوم على الروابط الأسرية. وتتمتع بنوع من الحماية من تدخل الدولة حيث تعقد اجتماعاتها دون اذن الحكومة ومن ثم تدور الاحاديث فيها بصراحة أكبر ودون قيود(٤٣).

ومع ازدهار التجارة فى الكويت نتيجة موقعها الاستراتيجى وقيام علاقات تجارية واسعة لها خاصة مع بلدان الخليج فقد ازداد الوزن النسبى لطبقة التجار والتى تميزت بأنها اكثر ثقافة ووعياً من غيرها وتبدى ذلك حينما طالبت المشاركة فى تقرير سياسة البلاد(٤٤). وقد تزامن ذلك مع ظهور صراع على السلطة فى بيت الصباح خاصة عندما انتقلت السلطة بعد مبارك إلى اخويه جابر ثم سالم وإن كان حكمهما لم يستمر طويلاً(٤٥).

وقد ربط اعيان الكويت بين مبايعتهم للشيخ احمد الجابر الصباح بتلبية مطلبهم بتشكيل مجلس استشارى، وقد تشكل المجلس بالفعل فى ابريل ١٩٢١ من اثنى عشر عضواً من اعيان الكويت وبايع احمد الجابر الصباح على حكم البلاد وادى الأخير يمين الاخلاص على العمل وقدم للمجلس وثيقة توضح نهجه السياسى، غير أن الاختلافات الشكلية والسطحية بين الأعضاء ادت الى فتور حماسهم له وتغيبهم عنه فانقطع الأمير عن جلساته وفى النهاية قام بحله. إلا أن التجربة لم تمت تماماً حيث ادرك الكويتيون أهمية الشورى كأساس للحكم وأنشئ مجلسان للبلدية والمعارف فى عامى ١٩٣٤ و ١٩٣٦ على التوالى وإن كانت الخلافات بينهما وبين السلطة ادت إلى استقالة أعضاء الأولى وحل الثانى(٤٦). ولعل المطالب السياسية والممارسات السياسية فى ذلك الوقت افرزت مناخاً مشجعاً لما يمكن اعتباره بذور المجتمع الأهلى فى الكويت، حيث تأسس النادى الأدبى فى ١٩٢٢ ليشكل منتدى ثقافياً تلقى فيه المحاضرات الأدبية وتعالج فيه المشاكل الاجتماعية فضلاً عن تبادل الآراء العلمية ولعل ما ذكره الشيخ عبدالله الجابر الصباح احد مؤسسى النادى عن الدور الثقافى والأدبى للنادى وتأثره بما يحدث فى مصر «أيام مصطفى كامل وعدلى يكن باشا وسعد زغلول باشا» ومداومة اعضائه على قراءة الصحف المصرية كالأهرام والمصرى والدستور والمنار والهلال، يشير الى أن تلك المؤسسة- رغم ايعاز بريطانيا باغلاقها فيما بعد - ستفرخ كوادر المثقفين المتأثرين بالأفكار الليبرالية التى كانت سائدة فى مصر وقتذاك(٤٧). وهو ما سيكون له ابلغ الأثر فى الطور القادم للدولة من زاوية استيراد المؤسسات والقوانين الغربية.

(٢) طور العظمة والمجد :

بدأ هذا الطور فى عام ١٩٣٨ حينما تم اكتشاف النفط فى حقل برقان والذى تم البدء فى تصديره تجارياً عام ١٩٤٦(٤٨). إن الفترة بين هذين التاريخين تعد انتقالية بين طور التأسيس وطور المجد ومن ثم تختلط فيها تأثيرات كل طور. فالأفكار الليبرالية والمناخ الذى أفرز مجلس ١٩٢١ ومجلسى البلدية والمعارف كان لازال موجوداً من خلال الجمعيات الأهلية وأبرزها النادى الأدبى.

ومع بشائر التدفقات المالية الناجمة عن اعطاء امتيازات البحث والتنقيب للشركات البريطانية، ومع التدهور الاقتصادى لقطاع تجارة وصيد اللؤلؤ وبطء خطوات التنظيم

داخل الجهاز الادارى، بدأت المطالبة بالمشاركة السياسية كسبيل للاصلاح، وتبنت «الكتلة الوطنية» تلك المطالب مما أدى الى تشكيل مجلس منتخب من قطاعات محدودة من المجتمع (حوالى ١٥٠ عائلة) وتكون المجلس من ١٢ عضواً - برئاسة الشيخ عبدالله السالم الصباح - وفى يوليو من نفس العام وضع المجلس قانوناً اساسيا لتنظيم السلطات وبعد موافقة الامير عليه اصبح وثيقة دستورية للبلد وتنص على أن الأمة مصدر السلطات، وتحدد المجالات التى يقوم فيها المجلس بالتشريع وتصديقه على المعاهدات، وقيامه بوظيفة محكمة الاستئناف، وأن رئيسه يمثل السلطة التنفيذية(٤٩). ولكن «طموحات ذلك المجلس كانت أكبر من أن يستوعبها الواقع السياسى آنذاك لذا فقد تم حله»، وقد اظهرت طبقة التجار حرصها على مواصلة النضال من أجل الديمقراطية ومن ثم شهد عام ١٩٣٨ مجلساً آخر - وسمى لذلك بعام المجلس - سرعان ما تم حله واعتقل جميع اعضائه، وقد شهدت التجربة البرلمانية فى الكويت نوعاً من الركود فيما خلا بعد الممارسات المتعثرة حتى عام ١٩٦٢(٥٠).

إن ما حدث فى عام المجلس هو نوع من الاستيراد السياسى، حيث بدأت الكويت فى استيراد مؤسسة البرلمان الغربية وذلك بسبب وجود كتلة تاريخية صاعدة تمثلت فى طبقة التجار والطبقة المثقفة (أبناء التجار الذين حصلوا على تعليم راق) اعتنقت القيم والأفكار الليبرالية تأثراً بالمناخ السائد فى العالم العربى وقتئذ وخاصة ما يحدث فى مصر والشام. وكان من الطبيعى أن تقوم السلطة التقليدية بمقاومة طبقة التجار فى محاولاتها لتحقيق المشاركة ويتعرض مسار التطور الديمقراطى إلى نوع من الانتكاس أو الردة. وكانت تلك استمرارية من الطور السابق. غير أن القمع الذى تعرضت له ظاهرة التطور البرلمانى كان نتاج نمط الحكم المتميز بالأبوية السياسية والذى بدأت سماته تظهر فى المجتمع الكويتى مع بشائر التدفقات المالية للامتيازات النفطية، ففضلا عن اقامة علاقة موالاة داخلية بين آل الصباح وقبائل البدو فقد قامت علاقة موالاة خارجية فتحت الباب امام تأثير العامل الخارجى - والذى كان عاملاً له وزنه منذ تحول عصبية الصباح إلى عصبية عامة - حيث خشيت انجلترا أن يؤدى تطور نمط الحكم البرلمانى فى الكويت إلى تهديد مصالحها عند طريق مطالبة ذلك البرلمان باستقلال البلاد.

ومع بدء عملية تصدير النفط فى ١٩٤٦ بدأت العديد من التحولات تطرأ على بنية الاقتصاد فى الكويت، وقد تجلى ذلك فى الانتقال من التنظيم الحرفى إلى التنظيم الصناعى حيث بدأ العديد من صيادى اللؤلؤ إلى الدخول فى مجالات الأعمال المرتبطة بالاستيراد والتصدير وتجارة الترانزيت. وقد انشئ المصرف الوطنى فى ١٩٥٢(٥١). وأصبح النفط هو المصدر الأساسى للثروة الوطنية وبدأت السلطات الحاكمة تستخدمه فى تحريك وتطوير المجتمع من مجتمع تغلب عليه قساوة حياة الصيد إلى مجتمع حديث، فقد بدأت الخدمات تعرف طريقها اليه وبدأت شبه عملية توزيع داخلى للثروة عن طريق نشر التعليم وتوزيع الأراضى واستملاك المنازل، وشهدت الكويت كذلك نهضة اقتصادية وتعليمية حولت المدينة الى مركز جذب ضمن منطقة الخليج(٥٢). غير أن ذلك لم يفرز سوى ثنائية فى الاقتصاد – نتيجة لأن النفط أدمج الكويت فى النظام الاقتصادى العالمى وجعلها تتأثر بتقلباته وإضراباته – حيث يوجد قطاع تقليدى استطاع الافلات من منهج السوق مع وجود قطاع آخر ينزع نحو الاندماج فى السوق الدولية. ولعله من قبيل التبسيط القول بأن القطاعين منفصلان عن بعضهما تماماً وبينما الأول خاضع ومنحسر ومتجه نحو الاستهلاك الذاتى، فالثانى نام ومسيطر ومتجه نحو الخارج، ذلك لأن الأول ينتفع من تجهيزات البنية التحتية التى يقيمها الثانى(٥٣)، وما يقوم باستيراده من المنجزات والتطورات التكنولوجية بحكم اتصاله الوثيق بالغرب المتقدم. إن التفاعل بين القطاعين ووجود مصالح متشابكة بينهما يخفى ثنائية الاقتصاد الكويتى، غير أن الذى يكشف تلك الازدواجية هو انعكاساتها الاجتماعية ألا وهو تراجع دور طبقة التجار ذات الأفكار الليبرالية والمبادئ الاصلاحية وظهور طبقات وشرائح اجتماعية جديدة.

ومما يكشف هذه الازدواجية تلك «العشش التى انتشرت بشكل ملحوظ» فى أواخر الخمسينات حول مدينة الكويت والتى بلغ عدد ساكنيها ١٧ ألف نسمة وقد أقام فيها البدو القادمون من الصحراء للعمل مع شركات النفط. ومما يكشف تلك الثنائية ما يصفه احد الباحثين «بتصحير المدينة» بمعنى «انتقال عادات الصحراء القبلية والشديدة المحافظة إلى المدينة» ولعل ذلك يرجع إلى فقدان الطبقة التجارية التقليدية لدورها القيادى وأن ما حدث للمجتمع من تمدين كان نسبياً(٥٤).

إن تلك الازدواجية تكشف موقف النخبة الحاكمة المتزايد الغموض تجاه التنمية. فرغم أن تلك تمثل هدفاً قيماً يصب فى شرعية رأس الدولة ويعتبر أحد التزاماته امام رعاياه إلا أن الذهاب بعملية التنمية الاقتصادية إلى آخر المدى نحو غايتها الحقيقية سيؤدى إلى تزايد الوزن النسبى للتكنوقراط ونمو الروابط الأفقية بين الأفراد وهو ما يعنى ظهور نخبة منافسة بديلة تطمح نحو اعادة توزيع الموارد السياسية بحيث تتمكن من الوصول الى المركز مباشرة(٥٥).

وفى مواجهة ذلك تقوم السلطة الحاكمة باتباع استراتيجيات مضادة ابرزها استراتيجية الموالاة والتى تعد توسيعاً لنطاق ما وصفه ابن خلدون بأنه «عملية اصطناع الموالى» بحيث تشمل الداخل والخارج معاً.

إن الموالاة سواء كانت داخلية أو خارجية تعنى حدوث «تعارف بين الراعى والموالى واقامة علاقات شخصية بينهما، مباشرة بلا وسطاء،... تكون مشحونة بالتفاعل العاطفى وبالود... بمعنى تفضيل توسط الفرد على توسيط المؤسسات». ومع نمو موارد الدولة النفطية تزداد قدرتها على الانفاق والتوسع فى الائتمان ومضاعفة استثماراتها والمبادرة بتنفيذ سياسة رفاهية(٥٦). لذا نجد أن الدولة الكويتية قد انفقت حوالى ٣,٤ مليار دولار فى اطار برنامج استملاك الأراضى وهو ما يتجاوز استثمارات الدولة فى الأصول الأجنبية ولم يكن ذلك البرنامج اداة عادلة لتوزيع عوائد النفط. كذلك فقد زاد الانفاق العام وتم تخصيص مبالغ هائلة على انشاء الطرق الواسعة والمشروعات السكنية والأنشطة الاستهلاكية(٥٧). وقد تجسدت علاقات الموالاة الداخلية بصورة واضحة فى سياسة التوظيف، حيث كانت الدولة الكويتية تطبق سياسة خلق الوظائف للموظفين وليس توفير الموظفين للوظائف، بحيث اضحت المواطنة تحل محل الكفاءة وغدا الدخل من الوظيفة هو نصيب المواطن وحقه من الدخل الوطنى المنساب من عائدات النفط. وقد ادى ذلك الى تضخم فى التوظيف بأجهزة الحكومة الى حد النمو الانفجارى، حيث وصلت نسبة الزيادة فى الكويت حوالى ١٣٥,٤ ٪ وقد اقترن بذلك انخفاض المستوى التعليمى لهؤلاء الموظفين فنسبة ما دون الشهادة الابتدائية (أمى أو يقرأ ويكتب) منهم حوالى ٥٥,٣ ٪(٥٨).
إن ازدهار شبه دولة الرفاهية النفطية لا يؤدى إلا إلى تعميق علاقة الموالاة الخارجية (الوجه المقابل لعلاقة الموالاة الداخلية) والتى لا توضحها الوثائق والمعاهدات وانما

مؤشرات التبعية حيث يفلت تسويق النفط بين ايدى الدول المنتجة لكى يذهب الى الشركات الكبيرة، وتقوم البنوك الغربية بادارة الجزء الأكبر من رؤوس الأموال العربية، ويتم الحصول على الاحتياجات الغذائية والقاعدة التكنولوجية للانتاج النفطى ومجهودات التصنيع الانتقائى من الدول الغربية بصورة شبه كاملة(٥٩).

إن السؤال الذى يطرح نفسه بشدة هو : هل اختفت العصبية فى ذلك الطور من اطوار الدولة مخالفة بذلك منطق التحليل الخلدونى ومفسحة السبيل امام متغيرات حاكمة أخرى، خاصة وأن نظريات التحديث تبشر بأن التحديث وهو «العملية التى تتعلق بتغيير العديد من جوانب الفكر والسلوك الانسانى» ستستبدل الجماعات الأولية ذات الادوار الغامضة كالأسرة بمنظمات حديثة محددة الوظائف والادوار بما يقود الى استبدال الهيكل أو البناء الاجتماعى التقليدى بآخر حديث(٦٠). إن الاجابة على هذا السؤال تؤكد أن العصبية لم تزل اطلاقا بل تدعمت إلى حد كبير وأنها ليست بعيدة بمقدار ما هى خافية.

فالعامل الخارجى الذى كان من أبرز عوامل رفع دعائم عصبية الصباح قد تدعم مع دخول النفط إلى الساحة. فلم تعد تلك العصبية مرتبطة بمعاهدة سياسية أو تعهدات شفوية وانما بشبكة من المصالح الاقتصادية يقف على حد اطرافها احتكارات النفط والشركات الصناعية الكبرى ومن طرف آخر تؤكد حكومات الدول الصناعية الكبرى والذى أصبح النفط جوهر ثورتها الصناعية الثانية وتحرص على استقرار الوضع السياسى للدول المنتجة له لتأمين حصتها منه. كذلك تدعمت العصبية بالقاعدة التكنولوجية الغربية المستوردة والسلع الاستهلاكية المستوردة ورؤوس الأموال الضخمة من مكاسب النفط.

أكثر من ذلك فقد اتاحت التدفقات المالية النفطية للعصبية (الصباح) أن تؤكد ما يسمى الطابع الامتدادى لها (تسعى العصبية الى التغلب على العصبيات الأخرى استتباعها وادراجها تحت لوائها)(٦١). ذلك أن العائد المالى الهائل من صادرات النفط مكن آل الصباح من اتباع استراتيجية الموالاة على الصعيد الداخلى ومن ثم توسيع نطاق عصبيتهم عن طريق التحالف مع القبائل البدوية وتوثيق ذلك بالمصاهرة وتبنوا برامج تهدف إلى دمج البدو فى النظام السياسى من خلال وضع تسهيلات مرنة فى شروط

تجنيسهم وتحويلهم إلى مواطنين كاملين فضلاً عن اتاحة فرص التعليم والعلاج الصحى والاسكان والعمل لهم(٦٢). ولعل تشجيع الحكومة (الصباح) للبدو وتحالفها معهم كان دوافعه الخوف من طبقة التجار الحضرية ولتضمن لنفسها نتائج أفضل فى الانتخابات(٦٣). ولعل هذا التوسع فى عصبية الصباح بحيث تغدو نواة مركزية تتجمع حولها قبائل الخوالد ومطير والرشايدة والعجمان وغيرها، سيكون اساساً لما سيعرف فى البرلمانات الكويتية المتعاقبة بنواب الحكومة الذين سيؤمنون للسلطة التنفيذية الأغلبية فى البرلمان.

إن السمات السابقة لذلك الطور من اطوار الدولة تعد مقومات أو مؤهلات ما يسميه جالتونج الأبوية السياسية والتى يقوم فيها الحاكم بوضع استراتيجية للسيطرة على «المساحات السياسية ثم ينطلق منها لتملك الموارد الاجتماعية الأساسية التى تحتويها المساحات الاجتماعية الخاصة». ورغم أن هذا النمط يكون فردياً فى البداية إلا أن سرعان ما يصبح جماعياً يستفيد من السلطة الحاكمة وبطانتها(٦٤) (عصبية الصباح كنواة للعصبية تلتف حولها العصبيات البدوية الأخرى). ولعل أبرز سمات ذلك النمط للحكم هو أنه يقوم بعملية الاستيراد وهى عبارة عن «نقل نموذج سياسى أو اقتصادى أو اجتماعى إلى داخل مجتمع معين فى حين أن هذا النموذج ينتمى إلى نظام اجتماعى آخر مختلف جذرياً وتم صنعه وابتكاره فى سياق تاريخ آخر غريب عن هذا المجتمع المستورد»(٦٥).

وقد أصبح الجو مهيئاً لحدوث عملية الاستيراد بالنسبة للمؤسسة التشريعية (كجزء من النظام البرلمانى الذى قامت الكويت باستيراده) عندما أعلنت بريطانيا عن نيتها للانسحاب من الخليج العربى، ولعل استيراد النموذج البرلمانى على نمط الحكم فى ويستمينستر (مع ادخال تعديلات عليه سيتم التعرض لها لاحقاً) يؤكد أن علاقة الموالاة الخارجية هى الجسر الذى عبر عليه البرلمان المستورد من لندن إلى الكويت.

وفى ذلك الاطار اصدر الامير عبدالله السالم مرسوماً يدعو الناخبين لانتخاب مجلس تأسيسى يعمل كهيئة تشريعية مؤقتة وبمساعدة بعض الخبراء الدستوريين المصريين تم اعداد قانون انتخاب المجلس التأسيسى والذى قسمت فيه الكويت الى عشر دوائر انتخابية يمثل كل دائرة عضوان، وبالفعل تم انتخاب المجلس التأسيسى فى جو وصف بأنه حر غير أن ذلك المجلس لم يكن له الحق فى اقتراح القوانين بل انحصرت مهمته فى الاعداد للدستور. وقد وقع الأمير على الدستور الذى اعده المجلس التأسيسى فاعتبر بذلك نافذاً

وجرت فى ظله اول انتخابات برلمانية بعد الاستقلال وثانى انتخابات برلمانية اخذاً فى الاعتبار مجلس ١٩٣٨، والذى استلهم الدستور الجديد روح الوثيقة الدستورية التى اصدرها(٦٦). غير أن الأمر لم يمر دون بعض المماحكات حيث أقدم ثمانية من النواب الوطنيين على تقديم استقالاتهم احتجاجاً على سياسة الحكومة تجاه «اتفاقيات تنفيق الريع». ومن ثم جرت انتخابات تكميلية فى ١٩٦٦(٦٧). ولعله من الضرورى الاشارة الى أن تولى الشيخ عبدالله السالم الصباح للإمارة فى ١٩٥٢ كان له اثر فى عملية الاستيراد تلك خاصة وأنه كان رئيس مجلس ١٩٣٨ وتأثر بأفكاره الليبرالية، غير أنه كان عليه أن ينتظر حوالى ١١ عاماً حتى تشهد الكويت برلماناً منتخباً عندما سمحت الظروف الموضوعية بذلك (ارساء وتدعيم علاقات الموالاة داخلياً وخارجياً).

يختلف استيراد المؤسسة البرلمانية الذى تم فى ١٩٣٨ عن نظيره فى ١٩٦٣، اذ أن برلمان ١٩٣٨ كان نتاج عملية تطور داخلى ومحاولات تحقيق المشاركة السياسية وتوسيع نطاقها والتى اضطلعت بها طبقة التجار وابناؤها المثقفون الذين اعتنقوا الأفكار والمبادئ الليبرالية.

أما فى ١٩٦٣ فلقد تغير التركيب الاجتماعى للكويت بحيث تراجعت طبقة التجار التقليدية امام شرائح جديدة افرزتها الحقبة النفطية مثل طبقة الموظفين (لا يمكن وصفها بالطبقة البيروقراطية وفقاً لمفهوم ماكس ڤيبر) والبدو الذين عملوا فى مجال النفط وتحالفوا مع آل الصباح.

كذلك فقد كانت استراتيجية الاستيراد تهدف إلى محافظة الحاكم على سلطته متكيفا مع المعطيات الجديدة (الحداثة الغربية) آملاً أن تمنحه المزيد من الموارد المادية والشرعية معاً(٦٨). ولم يكن ذلك هو الدافع الوحيد وراء استيراد البرلمان اذ كان على الأمير عبدالله السالم تأمين بقائه فى مواجهة الوحدة العربية الناصرية والمرجعية التقليدية التى تمثلها السعودية. وذلك من خلال تزويد دولته بطابع يميزها وهو الدستور والمؤسسة البرلمانية الغربية. ولعل التناقض الواضح هو أن العاهل لحماية سلطته الخاصة فى مواجهة نماذج منافسة، وللحفاظ على هويته وخصوصيته قام بعملية تغريب استعار خلالها التجربة البرلمانية المصاحبة لها. إن هذا العامل الذى يعتبر الدافع وراء عملية الاستيراد هو الذى يفسر ليس فقط تعطل التجربة البرلمانية وانما تعطيل العمل بالدستور ذاته لفترات طويلة(٦٩).

وفى هذا السياق أتى البرلمان الثانى بعد الاستقلال الرسمى (١٩٦٧ - ١٩٧١). والثالث (١٩٧١- ١٩٧٥).

(٣) طور الهرم والشيخوخة

يؤكد ابن خلدون أن التطور الاقتصادى وازدهار الأعمال الاقتصادية هو السبب فى تغير شكل العصبية ومن ثم انتقال الدولة من طور لآخر. وإن كان ذلك ما حدث فى الكويت إلا أن التطور الاقتصادى لم يكن وليد عملية تراكم ونمو رأسمالى يعتمد على الانتاج بل على التدفقات المالية التى وصلت حدوداً خطيرة نتيجة تصدير النفط. واذا كان ذلك يصدق على انتقال الدولة الى طور العظمة فهو يصدق كذلك على انتقالها إلى هذا الطور.

إن النفط لم يعد مجرد سلعة اقتصادية وانما أصبح أحد أدوات السياسة الخارجية للدول المنتجة له، حيث إنه سلعة ضرورية لكل دولة صناعية فى العالم، ويسيطر عليه عدد قليل نسبياً من الدول ومن ثم لديها القدرة على تكوين كارتيل للمنتجين يسيطرون به على سعر النفط فى السوق العالمى. ولقد كان حظر النفط العربى خلال حرب اكتوبر ١٩٧٣ أكبر مثال على ذلك(٧٠). وقد أدى الارتفاع السريع لسعر النفط بعد عام ١٩٧٣ إلى ارتفاع العائدات النفطية للدول المنتجة له دون زيادة الانتاج، بل أصبح لدى الكثير منها رؤوس الاموال تفوق بكثير حاجتها. ولعله من المفيد التعرف على قفزات عائدات النفط بالنسبة للكويت فى السنوات التى تلت تلك الحرب(٧١).

السنة / الدولة	١٩٧٣	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩
الكويت	٣,٣	٩,٩	٨,٦	٩,٨	٩,٨	١٠,٥	١٦,٠٠

إن الأرقام السابقة توضح القفزات الهائلة لعائد النفط لحوالى أكثر من ٥ أضعاف وهو ما على توافر فائض مالى هائل دون قاعدة انتاجية لذا فقد أصبحت الدولة الريعية ،(ريع = دخل دون عمل) وهو كل دولة تحصل على جزء جوهرى من دخولها من مصادر أجنبية فى صورة ريع، أمراً قائماً فى الكويت. وسوف يؤثر ذلك ليس على طبيعة الأنشطة

الاقتصادية وانما على قيم كل من النخب والجماهير والتى أصبحت تشكل ما يسمى بالعقلية الريعية التى تستغرق فى الشراء من الخارج بدلاً من بذل الجهد للانتاج، وممارسة الأنشطة السهلة التى تعود بالربح الوفير بصورة سريعة من خلال المضاربات المالية والوظائف الكبرى فى الدولة بدلاً من اتباع السلوك التقشفى لأصحاب المشروعات الذى تحدث عنه فيبر(٧٢).

ونتيجة ذلك فقد ازدهرت فى الحقبة النفطية قطاعات التجارة والمقاولات والمال. ولعله من الطريف أن استيراد السيارات على نطاق واسع ادى الى نمو هائل فى عدد من يمارسون القيادة، حيث عرف عن البدو ترفعهم عن العمل اليدوى دون أن يعتبروا القيادة كذلك، مما أدى إلى ظهور ما اسماه البعض «البدوى المميكن» أو «البدو- قراطية» وهم البدو الذين نزحوا على نطاق واسع وتركوا الزراعة والرعى لتولى وظائف فى الجهاز الادارى، وأدت تلك الأنشطة الاقتصادية الريعية إلى ظهور نوع من «الرأسمالية الهلامية» أو «رأسمالية الوسطاء والسماسرة» التى تعيش على ريع الكفالة من خلال تقديم الغطاء القانوني اللازم لمن يود من غير أهل البلد القيام بأى نشاط فى مقابل نصيب من الأرباح (من ٥٠٪ إلى ٨٠٪). ويرى البعض أن الكفالة تحولت إلى تجارة «الرقيق الأبيض» بسبب شروطها غير الانسانية.

إن هذه الفئة التى أفرزتها الحقبة النفطية لا تحمل روح المشروع الرأسمالى وانما تحركهم الرغبة فى الكسب السريع واستغلال اختناقات الأسواق وفى أحوال كثيرة يدار الاقتصاد بواسطة هؤلاء المضاربين والمغامرين بمنطق «اقتصاد الكازينو» مثلما وضح فى أزمة سوق المناخ بالكويت.(٧٣) حيث طور المضاربون وسماسرة العقارات أسلوب «البيع الآجل» من خلال شيكات تستحق الدفع فى وقت لاحق مقابل الحصول على السلعة والتى يحدد الشيك قيمتها الاسمية مع فائدة تتراوح من ٥٠٪ الى ٢٠٠٪، واذا لم يستطع المدين السداد عندما يحل أجل الدفع فيمكن تجديد ذلك الأجل مع رفع الفائدة، وتستمر العملية إلى ما لا نهاية طالما يقبل المتعاملون هذه الشيكات. وقد أصبحت تلك المضاربات الوظيفية الرئيسية والوحيدة لسوق المناخ، رغم أنها وظيفة ثانوية لأى سوق مالية. وشهدت رواجاً غير طبيعى يعكس العقلية الريعية الساعية للربح السريع الوفير حيث وصل ربح البعض الى ٥ آلاف دينار يوميا. وعندما انخفض معدل دوران الأوراق المالية لحقت الخسائر بصغار ومتوسطى المضاربين فسارعوا لتقديم شيكاتهم المؤجلة للمصارف

لتحصيلها مما اسهم فيما يسمى «فضيحة سوق المناخ» خاصة وأن الدولة ساهمت فى المشكلة عن طريق توفير السيولة المالية بشراء عدد كبير من الأسهم بحجة انقاذ صغار المضاربين(٧٤).

ومع وجود علاقات الموالاة، كانت هناك رغبة فى تدوير فائض رؤوس الأموال العربية- الذى تحقق خلال الحظر النفطى فى ١٩٧٣- فى الاقتصاد العالمى وقد تحقق ذلك عن طريق تشجيع الكويت على استثمار اموالها على نطاق واسع فى شركات كبرى فى الغرب تقوم بتكرير وتسويق النفط وغيرها من الشركات الصناعية الأوروبية (الصناعات الأسبانية). وقد بلغت الاستثمارات الكويتية فى الخارج التى يشرف على ادارتها مكتب مقره لندن، حوالى ١٠٠ مليار دولار تؤمن للكويت عائداً سنوياً مقداره ٦ مليار دولار. وفى بعض الفترات كان عائد الاستثمارات الكويتية فى الخارج يفوق عائد تصديرها للنفط الخام، ومن هنا لم تكن الكويت قلقة من انخفاض اسعار النفط فى السوق العالمى لأنها كانت تستطيع تعويض ذلك من خلال ارباحها فى الشركات الصناعية وشركات توزيع النفط التى تشترك فى ملكيتها(٧٥).

أما الوسيلة الثانية لامتصاص فائض الأموال الكويتية فهى تكديس السلاح، ففى العقدين السابقين للغزو وصلت مشتريات السلاح الكويتية إلى حوالى ٢٢ مليار دولار مشتراة من بلدان شتى الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا وحتى الاتحاد السوفيتى ومصر (ومن المؤسف أنه عندما وقع الغزو لم تقم طائرة واحدة باعتراض القوات الغازية رغم أن صفقات السلاح الكويتية كانت تركز على سلاح الطيران!)(٧٦).

يؤكد ابن خلدون أن العصبية فى هذا الطور تتبع سياسة «جذع الأنوف»، ولعله من الغريب أن الباحثين المعاصرين يتفقون معه فى الرأى وإن اختلفت المسميات فالسياسة العائلية Family politics والتى تعنى أن تقوم الأسرة الحاكمة بعملية تقوية لذاتها وتماسكها الداخلى مع اعتمادها على الصراع المتوازن balanced conflict بين القبائل الموالية لها بحيث تبقى فى مركزها المهيمن على تلك القبائل فضلاً عن عملها من أجل مصلحتها الخاصة وليس المصلحة العامة (الأساس الموضوعى للعصبية والذى تم الحديث عنه سلفاً) من خلال جعل الأسرة مركزاً للسلطة والثروة وايجاد تداخل عضوى بين الدولة والأسرة، وجعل الأبنية والمؤسسات السياسية امتدادات للأسرة من خلال احتكار اعضائها للمواقع الحساسة فى تلك الأجهزة(٧٧).

إن كل ما سبق يقترب من سياسة جذع الأنوف التى تحدث عنها ابن خلدون فى الجوهر وإن كان الشكل والأسلوب يختلف لتغير الظروف والعصور.

ولعل ذلك يتطابق إلى حد كبير مع ما وضعه جالتونج بالأبوية السياسية والتى تعمقت اسسها ورواسخها فى الحياة السياسية عن ذى قبل.

فى هذا السياق، لم يكن من الصعب معرفة مصير مجالس الأمة الرابع والخامس، فخلا المجلس الثالث الذى أكمل مدته الدستورية (١٩٧١ - ١٩٧٥) لم تكمل تلك المجالس مدتها الدستورية حيث يحمل المجلس الثالث سمات الطور السابق.

فبالنسبة للمجلس الرابع لم يمض أكثر من عام على انتخابه حتى حدثت أزمة سياسية ادت الى حله وقد كان الصدام بين الحكومة والمجلس متوقعاً بسبب تأخر الأخير فى الرد على الخطاب الأميرى المقدم إليه (برنامج عمل الحكومة) فضلاً عن وجود توترات افضت لرفض الحكومة اكثر من مشروع اقترحه النواب مثل مشروع قانون الضمان الاجتماعى لأعضاء المجلس ومشروع قانون يتعلق بشروط تقاعد موظفى الدولة. مما ادى إلى استقالة الوزارة لصعوبة تعاونها مع المجلس، ولم يقتصر الأمر على ذلك بل ألغت الحكومة المواد ١٠٧، ١٧٤، ١٨١ التى تنظم العلاقة بين الأمير والمجلس وقد اصدرت قرارا بتشكيل لجنة لتعديل الدستور وهو ما يعنى تجميد نشاط المجلس تماماً. وفى خطابه الذى يعد من أعنف الخطابات السياسية فى تاريخ الكويت هاجم جابر الأحمد الصباح (ولى العهد ورئيس الوزراء وقتئذ) الذين استغلوا المناخ الديمقراطى لبث الفرقة والشقاق بين ابناء الوطن وتشويه القيم العربية الأصيلة(٧٨).

ولم يكن مصير المجلس الخامس بأفضل من سابقه ففى يوليو اعلن جابر الصباح (أمير البلاد) حل المجلس وإيقاف العمل بعدة مواد فى الدستور، ومن المثير أن ما حدث لم يكن مفاجأة للقوى السياسية فى الكويت حيث كان ذلك من الاحاديث المعتادة فى الديوانيات والأروقة السياسية(٧٩)، فضلاً عن أن ما حدث للمجلس السابق منذ عشر سنوات يقدم نموذجا لما يمكن أن تقدم عليه السلطة فى حال اختلافها مع المجلس.

ورغم دعاوى السلطة بوجود مؤامرة على البلاد تحتم حل المجلس فإن الخلاف بين المجلس والحكومة كان هو السبب الحقيقى للحل، فلم تكن الحكومة ترتاح لتركيبة المجلس

التى لا تسمح بنوع من المرونة السياسية حيث وجد فى المجلس ممثلون لكافة الاتجاهات ومن ثم فقد انهالت الأسئلة والاستجوابات على الحكومة. وقد احتلت فضيحة سوق المناخ والاستثمارات الكويتية فى الخارج مركز القلب فى تلك الخلافات بين الحكومة والمجلس عندما عارض المجلس مشروع الحكومة فى تقديم تعويضات من المال العام لتسوية الأزمة وطالب بتحويل الاستثمارات من الغرب الى الشرق الأقصى(٨٠). وقد كانت محاولات المجلس لمعرفة المسئولين عن تلك الأزمة وكذلك التعرف على الأشخاص الذين يمثلون مواقع فى السلطة ممن عليهم مديونيات ومقدار تلك المديونيات، هى التى اودت بحياته(٨١)، وما تبع ذلك من تعطيل للدستور وغياب سلطة تشريعية منتخبة حتى قبيل الغزو(**).

وقد قامت الحكومة بالالتفاف حول المأزق الذى واجهته لغياب سلطة تشريعية منتخبة وتعطيل بعض مواد الدستور، مع هبوب رياح التغيير فى اوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتى، بالدعوة إلى انتخاب ما سمى بالمجلس الوطنى الانتقالى، ويتكون من ٥٠ عضواً منتخبين بالاضافة الى ٢٥ يتم تعيينهم بواسطة الأمير، وقد قاطعت كافة قوى المعارضة بتياراتها المتعددة انتخابات ذلك المجلس(٨٢). ورغم اعلان الأمير بأن المجلس الوطنى لا يمثل بديلاً، وأن له مهاما انتقالية وهى مراجعة سلبيات الحياة النيابية السابقة ووضع الحلول العملية لحياة نيابية سليمة، رغم ذلك فهذا المجلس لا يعد صحيحا من الناحية الدستورية أو القانونية. ولعل اختصاصاته السابقة وتكوينه (٢٥ من اعضائه معينون) يوضح ليس فقط أن هذا المجلس لا قيمة له من الناحية العملية وانما استخفاف السلطة بالهيئة التمثيلية والفكرة البرلمانية من الأساس.

إن سياسة جذع الأنوف التى اتبعتها أسرة الصباح فى ذلك الطور من الدولة جعلها تفقد العديد من أسس عصبيتها بحيث لم يتبق سوى العنصر الخارجى. ورغم أن أوهام الثراء (أزمة سوق المناخ) والاستقلال (طلب الحماية الأجنبية من الولايات المتحدة

(**) ومن المثير للدهشة أن هذه القرارات قوبلت بنوع من الانصياع السياسى حيث رفض أحمد السعدون (رئيس المجلس آنذاك) التوقيع على بيان يعارض فيه قرار تعطيل الحياة البرلمانية ولم يسع إلى استرداد المجلس المنحل لسلطاته لحين انتخاب مجلس جديد. انظر د. هدى متكيس، التجربة الديمقراطية فى الكويت.. مرجع سابق ص ٣٣.

لناقلات النفط الكويتية) والأمن (تكديس ٢٢ مليار دولار من الأسلحة التى لم تستخدم) قد غطت الموقف تماماً، إلا أن وقوع كارثة الغزو العراقى للأراضى الكويتية ادى إلى تبخر وتلاشى هذه الأوهام.

وحينما ذكر الشيخ سعد الصباح (ولى العهد) فى اتصاله الهاتفى بالسفير الأمريكى من مدينة الخافجى السعودية بعد هروبه إليها «إن الكويت اميراً وحكومة وشعباً لا أمل لهم الآن إلا فى الرئيس بوش وصداقة الشعب الأمريكى»[٨٢]، فقد كان يعبر بصورة واضحة لا التباس فيها أن العامل الخارجى هو الأساس الوحيد الباقى لعصبية الصباح وأن بقاء الأسرة والدولة والمجتمع الكويتى نفسه يعتمد عليه. وقد اثبتت عملية عاصفة الصحراء تلك الكلمات بصورة عملية.

اذا كان من الممكن القول أن العامل الخارجى (الغزو العراقى) كان سيعجل بالقضاء على العصبية ومن ثم وضع نهاية لحياة الدولة الكويتية، فإن عاملاً خارجياً آخر أكثر قوة (التحالف الدولى بقيادة الولايات المتحدة) استطاع منع الوفاة القسرية للدولة الكويتية، من خلال احتفاظه بنواة العصبية (أسرة الصباح) أو محافظته عليها.

وقد كان ذلك وفقاً لخطة طوارئ معدة سلفاً وقد طبقت بالفعل فى لحظة دخول القوات العراقية المعتدية للأراضى الكويتية، ومع تحرير الكويت من القوات الغازية فإن الدولة الكويتية ستستأنف هذا الطور بعد أن منع العامل الخارجى وفاتها القسرية على يد الجيش العراقى.

(٤) الإطار الدستورى والقانونى :

يحتوى الدستور الكويتى لعام ١٩٦٢ على العديد من المواد التى تحدد مصدر السلطات وتبين وظيفة البرلمان (مجلس الأمة) فقد نصت المادة الأولى : «الأمة مصدر السلطات ممثلة فى هيئة نوابها المنتخبين» ووضحت المادة الثانية أن مجلس الأمة يضع التشريعات المتعلقة بمجالات الميزانية والقضاء والأمن والصحة والعمران وغيرها من المجالات التى تقتضيها مصلحة البلاد، وتضيف المادة الثالثة أن مجلس الأمة يعد مرجعاً لكافة المعاهدات والامتيازات والاتفاقات[٨٣].

ورغم أن الحديث سيقتصر على مجلس الأمة (البرلمان) إلا أنه من الضروري الاشارة إلى أن السلطة التشريعية تتكون من الأمير بالاضافة الى مجلس الأمة. وسيتم تناول المجلس من ثلاث زوايا: تكوينه / تنظيمه/ وظائفه.

أ - تكوين المجلس : -

إن الكويت من الدول البرلمانية التى تأخذ بنظام المجلس الواحد(Unicameral) وفقا لنص المادة ٨٠ من الدستور ويتكون المجلس من صنفين من الأعضاء : أعضاء منتخبون انتخاباً مباشراً سرياً وعددهم ٥٠ عضوا وأعضاء معينون لكونهم أعضاء فى مجلس الوزراء لكن لا ينبغى أن يتجاوز عدد الأعضاء المعينين ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة. كما أنه لا يجوز اشراك هؤلاء فى التصويت على الثقة بأحد الوزراء أو على مبدأ التعاون مع رئيس الوزراء[٨٤].

وتتم الانتخابات عن طريق الاقتراع السرى المباشر فى دوائر انتخابية يحددها القانون (ثم تقسيم الكويت إلى ٢٥ دائرة نائبان لكل منها وإن كان هذا التقسيم للدوائر يتم تغييره) ويحق للذكور الكويتيين بصفة أصيلة أو الذين مضى على تجنسهم عشر سنوات (عملا بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩ المتعلق بالجنسية) أن يمارسوا حقهم الانتخابى. ويستطيع الكويتيون بصفة اصيلة من الذكور الذين لا يقل سنهم عن ثلاثين سنة ويجيدون قراءة وكتابة للغة العربية أن يرشحوا أنفسهم[٨٥].

ومدة مجلس الأمة اربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له وتجرى الانتخابات العامة قبل ستين يوماً من نهاية هذه المدة فاذا ما تم حله يتم اجراء الانتخابات فى موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل وإلا يسترد المجلس المنحل سلطته ويجتمع فوراً ويستمر فى مباشرة اعماله وكأن الحل لم يحدث[٨٦]. وللمجلس دورة واحدة فى السنة لا تقل عن ثمانية اشهر لا تنتهى قبل اعتماد الميزانية العامة، ويستطيع الأمير دعوة المجلس الى الانعقاد بصورة استثنائية بناء على رغبته أو طلب الأغلبية من النواب، كذلك يستطيع الأمير تأجيل انعقاد المجلس لمدة شهر، ولا تكون الاجتماعات دستورية إلا فى بناية المجلس بحضور أكثر من نصف اعضائه وتكون الجلسات علنية – وان كان من الممكن عقدها بصورة سرية – وتتخذ فيها القرارات بالأغلبية المطلقة للحضور من الأعضاء[٨٧].

ب - تنظيم المجلس : -

يقوم المجلس في أول اجتماع له بانتخاب رئيس ونائب له بمقتضى المادة ٩٢ من الدستور ويستمر هذان في اداء عملهما طوال مدة عمل المجلس، وتحدد اللائحة التنظيمية مهام رئيس المجلس في المادة ٣٠ وأبرزها حفظ النظام داخل المجلس ورئاسته وتوقيع العقود باسمه ووضع نظام لحضور الزوار في جلسات المجلس، وبعد اختيار رئيس ونائب للمجلس يتم انتخاب اعضاء مكتب المجلس ويتكون حسبما تقضى اللائحة التنظيمية في المادة ٣٢ من رئيس ونائب المجلس وأمين السر والمراقب ورئيس اللجنة التشريعية واللجنة المالية والاقتصاد بعد انتخابهما، ويختص المكتب بتسيير شئون المجلس من طرق الاقتراع/ ميزانية المجلس وحسابه الختامي/ اختيار الوفود التي تمثل المجلس في الداخل والخارج/ محاكمة موظفي المجلس وغيرها[٨٨]. وخلال الاسبوع الأول من اجتماع مجلس الأمة يقوم بتشكيل اللجان النيابية وإن كان الدستور لم يحدد عددها أو عدد أعضائها أو كيفية انتخابها أو نوع الأعمال التي تقوم بها[٨٩]، إلا أن المادة ٤٠ من اللائحة التنظيمية للمجلس تحدد تلك اللجان الدائمة وعدد اعضائها وهي لجنة الشكاوى ولجنة الشئون الداخلية والدفاعية ولجنة الشئون المالية والاقتصادية ولجنة الشئون التشريعية والقانونية ولجنة التعليم والثقافة ولجنة الشئون الصحية والاجتماعية ولجنة الشئون الخارجية ولجنة المرافق العامة. وتستطيع أي من هذه اللجان تشكيل لجنة فرعية من بين اعضائها حسبما يقتضي عملها، ويستطيع مجلس الأمة تشكيل لجان أخرى بصورة مؤقتة حسبما تقتضي الضرورة وذلك وفقاً للمادة ١١٤ من الدستور[٩٠].

جـ - وظائف المجلس : -

حددت اللائحة التنظيمية الأعمال التي يقوم بها المجلس في ثلاثة فصول: الشئون التشريعية، الشئون المالية، الشئون السياسية، لذا فوظائفه هي:-

(١) الوظيفة التشريعية : يتم تقديم مشروعات القوانين من قبل الأعضاء المنتخبين أو من قبل مجلس الوزراء، وينبغي أن يكون مشروع القانون موجزاً ومرفقاً به بيان بأسبابه ويحيله المجلس إلى لجنة الشئون التشريعية التي تقوم بوضع صياغة قانونية له وتعد تقريراً حوله اذا ما وافقت عليه ثم تحيله لرئيس المجلس والذي يعرضه على المجلس للنظر

فى إحالته للجنة المختصة التى تقوم باعداد تقرير حوله. وبعد ذلك يناقش المشروع فى عمومه ويتم التصويت عليه، فاذا ما حصل على أغلبية الأصوات يتم مناقشته مادة مادة واخذ التصويت مرة ثانية. وبعد اربعة ايام تتم مناقشة التعديلات التى يقترحها الأعضاء ويتم الاقتراع عليه بصورة نهائية(٩١).

ولاشك أن هذه القراءات الثلاث التى عن طريقها يتم تحرير القانون مستمدة من أسلوب عمل مجلس العموم البريطانى.

وتجدر الاشارة إلى أنه مثلما للأعضاء غير المنتخبين حق اقتراح القوانين فإن لهم حق مناقشتها والاشتراك فى التصويت عليها ايضا(٩٢).

ويناقش المجلس المراسيم بقوانين (التى يصدرها الأمير فى حالة غياب المجلس بالحل أو انتهاء أدوار الانعقاد) وذلك وفقا للمادة ٧١ من الدستور والمادة ١١ من اللائحة التنظيمية للمجلس، وتحال تلك المراسيم إلى اللجان المختصة لإبداء الرأى فيها ثم يتم التصويت عليها ولا ترفض إلا بأغلبية أعضاء المجلس(٩٣).

ويشترك المجلس مع الأمير فى تعديل الدستور، اذ وفقاً للمادة ١٧٤ من الدستور فللأمير وثلث أعضاء المجلس حق اقتراح تعديل الدستور وعند موافقة الأمير وأغلبية اعضاء المجلس على مبدأ التعديل وموضوعه يتم مناقشة المشروع المقترح مادة مادة وحتى يصير التعديل نافذاً لابد من موافقة ثلثى اعضاء المجلس وتصديق الأمير على ذلك(٩٤).

(٢) الوظيفة المالية : بعد أن تقوم الحكومة باعداد مشروع قانون الميزانية، فإنها تقدمه للمجلس على الأقل قبل شهرين من انتهاء السنة المالية، وتتم احالة هذا المشروع إلى لجنة الشئون المالية والاقتصادية بالمجلس الذى يدرسه ويقدم تقريراً عنه ولا يصبح أى تعديل من قبل هذه اللجنة – خاصة اذا كان يتضمن زيادة فى الإنفاق أو خفض فى الايراد– سارياً إلا بموافقة الحكومة(٩٥)، وقد أوجب الدستور إنشاء ديوان للمراقبة المالية – مستقل بموجب القانون – حتى يقوم بمراقبة تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات فى حدود الميزانية وتقديم تقرير سنوى عن اعماله الى مجلس الأمة(٩٦).

(٣) الوظيفة السياسية : من المفترض أن الوظيفة السياسية للبرلمان تتعلق بموازنة السلطة التنفيذية وبرقابته عليها، ويحدد الدستور الكويتي عدداً من الوسائل لتحقيق ذلك أبرزها:

أ – الاسئلة : حيث يحق لأى عضو أن يوجه اسئلة لرئيس الوزراء أو أى وزير آخر لاستجلاء بعض الأمور التى تدخل فى نطاق اختصاصاتهم وذلك فى حدود المصلحة العامة ودون المساس بكرامة الاشخاص أو الهيئات(٩٧) .

ب – لجان التحقيق : وهى إحدى الوسائل التى تمكن اعضاء المجلس من الحصول على بيانات ومعلومات غير متوافرة لدى اعضاء المجلس. وتنص المادة ١١٤ من الدستور على حق المجلس فى تأليف لجان تحقيق أو ندب عضو أو أكبر للقيام بذلك فى أى من الشئون التى تدخل فى اختصاص المجلس ويوجب على جميع الوزراء وموظفى الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات المطلوبة. وتقوم اللجنة بعد انتهاء عملها برفع تقرير عنه للمجلس حتى يتصرف بالطريقة التى يراها ملائمة(٩٨) .

جـ – الاستجواب : ويعد من وسائل الرقابة الأكيدة للسلطة التشريعية وقد نصت المادة ١٠٠ من الدستور على حق أى عضو من الأعضاء أن يوجه إلى رئيس الوزراء أو الوزراء استجوابات عن الأمور التى تدخل فى اختصاصهم، وقد يستتبع الاستجواب طرح الثقة أو عدم التعاون وذلك وفقا للمادتين ١٠١ ، ١٠٢ من الدستور، ولا يقتصر الاستجواب على اقامة حوار ثنائى بين مقدمه ومتلقيه وانما يثير منافسة يشترك فيها عدد كبير من أعضاء المجلس(٩٩) .

د – الشكاوى : يتلقى المجلس الشكاوى والعرائض ويحيلها الى لجنة الشكاوى وتدرج على جدول أعمال المجلس حيث من الممكن أن يطلب من رئيس الوزراء أو أى وزير تقديم الايضاحات اللازمة بصددها(١٠٠) .

هـ – المسئولية الوزارية : يقرر الدستور بمبدأ المسئولية الوزارية الفردية حيث يحق للمجلس أن يطرح الثقة فى احد الوزراء بأغلبية الأصوات بعد تقديم استجواب موجه له ولا يشترك الوزراء فى ذلك التصويت وفقاً للمادة ١٠١ من الدستور، غير أن الدستور لا يقرر مبدأ المسئولية التضامنية للوزارة والذى يوجد فى كافة النظم البرلمانية فلا يحق

للبرلمان أن يسحب الثقة من الوزارة أو رئيس الوزراء، ويطرح الدستور الكويتى (المادة ١٠٢) اسلوباً بديلاً حيث يطرح مبدأ عدم امكانية التعاون والذى يقرره المجلس بأغلبية اعضائه فى أعقاب استجواب موجه لرئيس الوزراء ولا يؤدى ذلك الى عزل رئيس الوزراء وانما رفع الأمر لرئيس الدولة الذى له أن يحل المجلس أو يقيل رئيس الوزراء، فإذا أصر المجلس الجديد على عدم امكانية التعاون مع رئيس الوزراء، اعتبر معزولاً من منصبه وتشكل وزارة جديدة(١٠١).

إن الاساس الدستورى والقانونى للبرلمان فى الكويت يخضع للعديد من الانتقادات سواء النظرية أو العملية، فرغم أن العديد من الفقهاء يؤكدون على اقتراب النظام السياسى الكويتى من الشكل البرلمانى للحكم اذ ينص الدستور على مبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات وهو المبدأ الحاكم للنظم البرلمانية، فانه من الممكن أن نلحظ خللاً أو عدم توازن فى تلك العلاقة يميل لصالح السلطة التنفيذية، فالأمير رغم أنه صاحب السلطة التنفيذية يعد ركنا اساسياً فى السلطة التشريعية فيشترك مع المجلس فى العملية التشريعية بشكل فعال (المادة ٥١ من الدستور)، ورغم أن الدستور لم يشترط أن يكون الوزراء من اعضاء مجلس الأمة إلا أنه قرر مبدأ جديدا وهو اكساب هؤلاء عضوية مجلس الأمة بحكم مناصبهم الوزارية. كذلك يملك الأمير حق تأجيل اجتماعات المجلس لمدة شهر مرة واحدة فى دور الانعقاد الواحد (المادة ١٠٦ من الدستور) أكثر من ذلك فالدستور يسحب من المجلس ابسط واخطر آلياته لرقابة وموازنة السلطة التنفيذية وأحد أصول النظم البرلمانى وهو حق المجلس فى سحب الثقة من الحكومة ويستعيض عن ذلك بمبدأ عدم امكانية التعاون الذى يجعل الأمير حكماً فى الأمر إن شاء أخذ برأى المجلس وإن شاء احتفظ بالوزارة وحل المجلس(١٠٢). كذلك فقد سكت الدستور بشأن الأحزاب السياسية – التى تعد ابسط مقومات النظام الديمقراطى برلمانياً أو رئاسياً – اذ لم يدع لانشائها وإن كان البعض يجادل بأن الدستور مع ذلك لم يناصب الأحزاب العداء ويستشهدون بالمادة ٤٥ التى قررت حق الهيئات النظامية مخاطبة السلطات العامة وكذلك المذكرة التفسيرية للدستور والتى عندما علقت على «المشاورات التقليدية» التى يجب أن يقوم بها الأمير قبل تعيين رئيس الوزارة، ذهبت بشكل صريح إلى وجوب مشاورة رؤساء الجماعات السياسية(١٠٣)، ورغم وجاهة الرأى السابق إلا أن المشرع لو كان أراد قيام الأحزاب لنص على ذلك والواقع العملى يثبت هذا.

إن هذا الخروج أو التحوير فى الأساس القانونى للنظام البرلمانى ومحاولة الالتفاف حول المبادئ والآليات التى تكفل تحقيق رقابة حقيقية لا شكلية على السلطة التنفيذية يؤكد ما سبق الحديث عنه من أسس ودوافع عملية الاستيراد السياسى السابق الحديث عنها(١٠٤).

إن هذا الخروج عن اسس وقواعد النظام البرلمانى لا تقتصر على مجرد المخالفات النظرية وانما على صعيد الواقع تبرز انتهاكات السلطة التنفيذية لأبسط النصوص الدستورية، فرغم أن الدستور ينص على ضرورة اجراء الانتخابات فى موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ حل البرلمان فإن السلطة التنفيذية قد خالفت ذلك وشهدت البلاد فترات تخلو من أى سلطة تشريعية منتخبة ولم تقم الحكومة بجعل المجلس المنحل يسترد سلطته حسبما يقضى الدستور، وبعد حل المجلس فى ١٩٨٦ اصلحت السلطة التنفيذية خطأها بخطأ جديد عندما دعت لانتخاب ما يسمى بالمجلس الوطنى الانتقالى ضاربة بأبسط قواعد الدستور والقانون الذى تقره عرض الحائط.

ولقد جرت الممارسة السياسية على الجمع بين منصبى ولاية العهد ورئاسة الوزراء وهو ما جعل الدولة تشهد العديد من الأزمات السياسية والدستورية، فلما كان الدستور يشترط مبايعة ولى العهد من قبل مجلس الأمة وامكانية محاسبة رئيس الوزراء من خلال آلية عدم التعاون، وعندما يكون ولى العهد هو نفسه رئيس الوزراء فإن ذلك يخلق حالة من عدم الانسجام المنطقى بين النصوص الدستورية عندما يقرر المجلس عدم التعاون مع رئيس الوزراء (الذى هو فى الوقت نفسه ولى العهد) ومن ثم سنكون بازاء شخص فاقد لثقة الأمة معزولاً من منصبه (وفقاً للمادة ١٠٢ من الدستور) ومع ذلك فإنه لابد أن يصل إلى كرسى الامارة رغم عدم وثوق ممثلى الشعب به وبقدراته. لذا فقد تم تعطيل المادة ١٠٢ من الدستور عملاً «وأحجم مجلس الأمة عن اعلان عدم التعاون مع رئيس الوزراء خشية الوقوع فى سحب الثقة من ولى العهد الذى هو نفسه رئيساً للوزراء»(١٠٥).

أكثر من ذلك فقد قامت الحكومة بتعطيل الدستور مرتين، مرة عام ١٩٧٦ مع تحديد موعد اقصى لفترة التعطيل والذى كان جزئياً لبعض نصوص الدستور وربط ذلك ببعض التعديلات الدستورية التى تقوم الممارسة السياسية. أما المرة الثانية فكانت عام ١٩٨٦ حيث وضعت البلاد أمام تعطيل للدستور لأجل غير مسمى ولم يرتبط التعطيل بحاجة إلى

تعديل الدستور هذه المرة الأمر الذى زاد الثقة فى أن النظام يتراجع عن الحياة السياسية الدستورية القائمة على دستور ١٩٦٢[١٠٦]، ولا حاجة الى القول بأن تلك الممارسات اللاقانونية تؤكد هشاشة البنية التى تم استيرادها بأسسها القانونية وقيمها الحاكمة، وتؤكد ايضا دوافع السلطة فى عملية الاستيراد السياسى التى هى جزء من نمط الحكم الأبوى أو سياسات العائلة.

الانتخابات البرلمانية ١٩٩٢ : -

أ - مقدمات الانتخابات :

لم يكن من الممكن أن تمر خبرة الاحتلال على الكويت دون أثر مهما كانت فترته قصيرة لأن المحتل يعامل الجميع على قدم المساواة لا يفرق بين أصولهم وأديانهم ومذاهبهم وأوضاعهم الاجتماعية.

وقد قامت القوات العراقية المحتلة بالعديد من الممارسات الوحشية حيث اصدرت أوامر باعتقال جماعى لأسر رجال المقاومة واحراق منازلهم وتعذيبهم، كما تعرض من يشتبه فى انتمائه للمقاومة الوطنية الكويتية للاعدام التعسفى والتعذيب وقد عثر على العديد من الجثث فى الشوارع وبها آثار للتعذيب[١٠٧].

ولم يقتصر الأمر على الخسائر البشرية - رغم عظمة قيمتها - بل قامت القوات العراقية بتدمير العديد من المنشآت التجارية والصناعية فضلا عن إحراق آبار النفط عند انسحابها، ولم يكن التحرير بأقل تكلفة حيث ادت عمليات عاصفة الصحراء إلى دمار شديد شمل البنية الأساسية فى الكويت. فضلاً عن أن تكلفة فاتورة التحرير قد بلغت ٣٦ مليار دولار، وقد كان على حكومة الكويت أن تدفع.

ولقد كان أكبر دليل على فداحة التكلفة الاقتصادية وأزمة الكويت الاقتصادية أن الشيخ جابر اصدر مرسوماً فى أعقاب التحرير بأن تتولى وزارة المالية مسئولية الحصول على قروض قيمتها ٣٣ مليار دولار، فضلاً عن تصريح بعض المسئولين عن عظم حجم عجز الميزانية والذى يتوقعون أن يصل إلى ٨٠ مليار دولار فى الخمس سنوات القادمة[١٠٨]. ولم تكن السياسة التى اتبعتها الحكومة لتشجيع القطاع الخاص على القيام

بدوره فى الحياة الاقتصادية ليس فقط كمستأجر أو إدارى وإنما كمالك من خلال تمويل قطاعات الخدمات العامة المملوكة للدولة إلى الشركات الخاصة(١٠٩)، سوى علامة على تراجع الدولة عن دورها الاقتصادى وانكماش خططها الطموحة للتنمية التى شرعت فى تطبيقها خلال الحقبة النفطية، وقد يكون ذلك مؤشراً على احد سمات طور الهرم حيث تأتى الدولة على ثروتها التى سبق أن راكمتها خلال الأطوار الفائتة.

لكن الاحتلال كان له وجهه المشرق ايضاً، حيث تنامت العلاقات الانسانية بين مواطنى الكويت وتلاحمت العلاقات العائلية حيث فرض الاحتلال قيوداً على التنقل وبرز دور المرأة فى مقاومة الاحتلال واتسعت الأعمال التطوعية والخيرية وحدث ما يسمى بشيوع المال والممتلكات، وظهرت القدرة على خلق التنظيمات داخل المجتمع سواء كانت لجانا أو تنظيمات أو فرقا خاصة(١١٠)، وبالفعل نجح رجال المقاومة – الذين رفضوا مغادرة الأراضى الكويتية المحتلة– فى تنظيم اطول عصيان مدنى فى تاريخ الكويت استمر لمدة ٢٠٨ أيام حيث قاطعت كافة فئات الشعب ما اتخذته سلطات الاحتلال من قررات واجراءات(١١١). وقد كان هؤلاء وغيرهم من الذين استمروا فى المقاومة هم الذين طالبوا الأسرة عقب التحرير أن تقوم بإصلاحات سياسية وتفى بوعودها خلال الاحتلال فتعيد مجلس الأمة ودستور ١٩٦٢ وترفع قانون الطوارئ وتشكل حكومة جديدة(١١٢).

ومن الغريب، أن أسرة الصباح قد اتخذت عدة اجراءات تشير إلى أنها لم تكن قد أدركت بعد التغيرات التى حدثت للمجتمع فى الكويت ومن ثم اتبعت نفس الأساليب القديمة التى كانت سائدة فى كويت ما قبل الغزو.

فلقد صرح الشيخ سعد العبدالله (ولى العهد) أن الاعتبارات الأمنية لها الأولوية على الديمقراطية، كما تم تشكيل حكومة جديدة من التكنوقراط مستبعدة قادة المعارضة ومحتفظة بالوزارات السيادية لأسرة الصباح. ولقد كان استبدال الشيخ صباح أحمد الجابر بالشيخ سالم صباح السالم مؤشراً على أن التنافس بين فرعى السالم والجابر لازال قائماً(١١٣)، وأن الأسرة لم تفهم بعد ما جد من متغيرات، وفى أول خطاب له بعد عودته من المنفى ذكر الأمير أن انتخاب برلمان جديد سيحدث فى ١٩٩٢ بعدما تستقر الأمور، كما وعد بدراسة مسألة مشاركة المرأة فى الانتخابات. وبعد يومين أعلن عبدالرحمن عبدالله وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء أنه من غير المحتمل عقد تلك الانتخابات قبل

سبتمبر ١٩٩٢ لغياب أكثر من ٤٠٠ ألف كويتى ممن فروا أثناء الغزو[١١٤]. وهكذا سوفت الحكومة وعدها باجراء انتخابات جديدة حتى اعلنت أن ذلك سيتم فى اكتوبر وقد كانت تلك المدة فترة طويلة بالنسبة للمعارضة تؤجل فيها مناقشة موضوعات هامة كالأوضاع الاقتصادية والترتيبات الأمنية ومحاسبة الخاطئين[١١٥]. كما اصدر الأمير مرسوماً بدعوة المجلس الوطنى للانعقاد، وقد واصل هذا المجلس جلساته والتى بلغت ٥٩ جلسة وعقدت لجانه ٣٠٧ اجتماعات وأنجزت تلك اللجان دراسة ١٥ من ٢٦ اقتراحاً مقدما وأقر المجلس ٢٦ مشروع قانون وارداً من الحكومة فى شأن الميزانية العامة للدولة[١١٦].

وقد أدانت احزاب المعارضة ذلك المجلس واعتبرته مجرد واجهة للديمقراطية وطالبت بهيئة ديمقراطية منتخبة كما عبرت عن قلقها ازاء خطط اعادة اعمار الكويت التى بدأ المجلس يناقشها وتقضى بمنح ٢٠ ألف دينار لكل أسرة[١١٧]. أكثر من ذلك فقد رفضت وزارة الداخلية السماح لقوى المعارضة بتنظيم مؤتمر شعبى لمناقشة الموضوعات السياسية والاقتصادية المرتبطة بالانتخابات[١١٨].

ولم تكن القوى السياسية فى الكويت (الأحزاب والمجتمع الأهلى الوليد) على استعداد لأن تقبل نفس نمط الحكم الأبوى السابق للغزو، غير أنها لم تكن تسعى للتصادم مع الحكومة. ومن ثم فقد شكلت فى البداية وفداً للتفاوض مع ولى العهد مكوناً من عبدالله النيبارى وعبدالعزيز محمود وخالد السلطان، غير أن اللقاء لم ينجح حيث بدا أن المعارضة تطرح مطالب غير مقبولة ومحرجة لأسرة الصباح نفسها مثل: إلغاء امتيازات الأسرة وتنازلها عن الوزارات السيادية ومحاسبة من حصل منهم على عمولات من العقود المبرمة مع الشركات الغربية لاعادة تعمير مدينة الكويت[١١٩]. وحينما شكلت الحكومة لتضم معظم الوزراء السابقين، وهو ما فسرته المعارضة بأنه عدم اكتراث من قبل الحكومة لمطلبها، فقد بادرت بإصدار بيان فى ٩١/٤/٢١ تضمن تلخيصا لمطالب بيان «الرؤية المستقبلية لبناء الكويت، والتى كان أبرزها وقف الانتهاكات الدستورية واعادة العمل بالدستور، واعلان موعد الانتخابات المقبلة ومحاسبة المسئولين عن الغزو وعدم اعفائهم من المسئولية امام الشعب[١٢٠]. ومع اهتزاز هيبة الأسرة بعد تصاعد الانتقادات الموجهة لها نتيجة فرارها من الأراضى الكويتية فى اللحظات الأولى للغزو وتحميلها مسئولية الكارثة[١٢١]. فقد كانت المعارضة على غير استعداد لتقبل قرار وزارة الداخلية فى مايو

١٩٩٢ بعدم السماح بتنظيم مؤتمر شعبى لمناقشة الموضوعات الهامة ومن ثم فقد ردت المعارضة بتوحيد صفوفها واندرجت تحت مظلة واحدة لأول مرة فى اطار سبعة تجمعات مختلفة(١٢١) ومما هو جدير بالذكر أن التجمعات السياسية قد اعلنت اسماءها فى بيان القوى السياسية الشعبية الذى اصدرته للاحتجاج على التشكيل الوزارى فى اعقاب التحرير، وقد أقدمت تلك التجمعات على خطوة اكثر فاعلية. حينما اجمعت على تشكيل «اللجنة الدائمة لقيادة العمل الشعبى» والتى تبنت المبادئ الواردة فى بيان «رؤية مستقبلية لبناء الكويت»(١٢٢).

وبدأ يحدث نوع من التغير فى موقف الأسرة الحاكمة. ففى فبراير ١٩٩٢ تم البدء فى تسجيل اسماء الناخبين والاعداد للانتخابات القادمة، وإن كان وزير العدل غازى عبيد قد صرح بأن حضور مراقبين اجانب للانتخابات يعد انتهاكاً لسيادة الدولة(١٢٣). وصدر قرار بحل المجلس الوطنى، وقد ألقى ولى العهد كلمة عن الديمقراطية والحياة النيابية فى تلك المناسبة. وفى النهاية اعلن عن فتح باب الترشيح لانتخابات مجلس الأمة والتى حدد موعدها فى ٥ أكتوبر ١٩٩٢(١٢٤).

قبل الدخول فى تفاصيل الحملة الانتخابية، لابد من الاشارة إلى أن أسرة الصباح وقد وعت المتغيرات التى مرت بالمجتمع الكويتى فقد بدأت تتبع اسلوباً آخر يعزز سلطتها وإن كان لا يجعلها تتنازل عنها وهو ما يمثل استمراراً لنمط الحكم الأبوى الذى يعتمد على أسلوب الصراعات المتوازنة.

ولقد كانت الحكومة تعلم أن تحالف المعارضة هش وضعيف وأن تجمعات المعارضة تتفق على العموميات بينما تختلف فى الخصوصيات، ومن ثم عملت الحكومة على زيادة موقف المعارضة ضعفاً وتفككاً فقد حددت موعداً للانتخابات (٥ أكتوبر ١٩٩٢) «لتسحب البساط من تحت اقدام المعارضة، حيث كانت الانتخابات احد أبرز مطالبها ومن أهم نقاط الاتفاق والتوحد بينها. كما تم رفع الرقابة على الصحف، وذلك للتنفيس عن الآراء والانتقادات المكبوتة وحتى يمكن معرفة النوايا. ولكن فى نفس الوقت ابقاء العمل بقانون الرقابة بحيث اذا تجاوزت الصحافة الخطوط الحمراء يمكن للحكومة أن تتدخل وتفرض هيبتها وسيطرتها.

اتبعت الحكومة رغم الأزمة الاقتصادية الحقيقية التى تعانى منها البلاد ما يسمى بأسلوب «الرشوة السياسية» حين قامت بضخ السيولة النقدية فى جيوب الناخبين. فقد تم رفع المعاشات بنسبة ٢٥ ٪ واسقطت الديون الاستهلاكية وتم تمليك المنازل والاراضى لمن مر عليه ١٠ سنوات فى السكن الحكومى، فضلا عن أنها اسقطت تكاليف الكهرباء والماء والهاتف خلال فترة الغزو، وبدأت تعلن بصورة جدية عن أنها ستقوم بدفع مبلغ ٥٠٠ دينار لكل اسرة كويتية، وحتى تستميل الولاءات التقليدية والمشاعر الدينية فقد تم تشكيل لجنة لمتابعة تطبيق الشريعة الاسلامية(١٢٥).

إن ما سبق كان يعد تطبيقاً متطوراً لاستراتيجية الموالاة على المستوى الداخلى، ومن الغريب أن أسرة الصباح اتبعتها ايضاً على الصعيد الخارجى حيث وعت درس الغزو والتحرير ودور العامل الخارجى فى الحفاظ على عصبيتها ومنع الدولة من الانهيار أو اعادة بنائها بعد انهيار فى اغسطس ١٩٩٠.

ففى سبتمبر ١٩٩١ وقع وزير الدفاع على الصباح اتفاقية لمدة عشر سنوات مع وزير الدفاع الأمريكى ريتشارد تشينى تسمح بتخزين غير محدود للعتاد العسكرى الأمريكى فى الكويت، واستخدام اراضيها بواسطة القوات الأمريكية، فضلاً عن قيام تدريبات مشتركة بين قوات البلدين(١٢٦).

ب - الحملة الانتخابية :

بدأت الحملة الانتخابية مع فتح باب الترشيح لها، وقد تقدم لخوض المعركة ٢٧٨ مرشحاً ينقسمون إلى اتجاهات سياسية متباينة، فقد اعلنت الحركة الدستورية الاسلامية تأييدها لـ ٢٥ مرشحاً بالاضافة إلى مرشحيها الخمسة الأصليين، وقد أعلن التجمع الاسلامى الشعبى تأييده لـ ١٢ مرشحاً بالاضافة الى مرشحيه السبعة الأصليين، وقد رشح الائتلاف الاسلامى الوطنى ٤ مرشحين، بينما اعلن المنبر الديمقراطى عن ترشيحه لـ ٨ مرشحين وخاض ١٤ مرشحاً الانتخابات باسم تجمع نواب مجلس ١٩٨٥. وقد كان مؤيدو الحكومة هم ٣٥ مرشحاً من الاعضاء السابقين للمجلس الوطنى الانتقالى. وقد فاز فى الانتخابات الفرعية ٢٦ فردا مثلوا مرشحى القبائل أما المرشحون المستقلون فقد بلغ عددهم ١٨٥ مرشحاً(١٢٧).

وقد بدأ هؤلاء المرشحون اقامة مقار حملاتهم الانتخابية، ويتألف المقر من خيام كبيرة تنصب على قطعة أرض فضاء ويتم فيها تقديم المأكولات والمشروبات للحضور الذين يأتون لسماع المحاضرات التى يلقيها المرشح أو للمشاركة فى المناقشة والحوار الذى يدور. وما أن يقوم المرشح بتجهيز المقر حتى يحدد يوماً للاحتفال بافتتاحه، وفى ذلك الحفل يلقى المرشح خطاباً يعبر عن آرائه وافكاره، وقد شهدت بعض حفلات الافتتاح حضوراً كثيفا، وشهدت بعض الشوارع وجود أكثر من مقر لمرشحين مختلفين ولاشك أن ذلك المناخ كان جديداً إلى حد ما على الشارع الكويتى(١٢٨).

وقد استخدم المرشحون اساليب عدة تتميز بالجدة، وقد كان ابرز هذه الأساليب هو شن حملات انتقادية على سياسات الحكومة، وقد ارتبط ذلك الأسلوب أكثر بنواب المعارضة فقد انتقدوا حلها لمجلس ١٩٨٦ وكذلك سياستها الخارجية التى تسببت فى حدوث كارثة ١٩٩٠ فضلاً عن إسنادها للوظائف لأهل الثقة لا الخبرة. وقد طالبت المعارضة بتشكيل حكومة اغلبية منتخبة من اعضاء البرلمان، وقد أصر مرشحو المنبر الديمقراطى مثل احمد الخطيب وعبدالله النيبارى على أن تعلن الحكومة التزامها بالديمقراطية كتوجه استراتيجى وليس مجرد تكتيك لادارة الأزمات، كما طالبوا أيضا بفصل رئاسة الوزارة عن ولاية العهد ورغم عدم اتفاق نواب المعارضة على ذلك الموضوع، إلا أنه اثير على نطاق واسع. كما هاجم مرشحو المعارضة احتكار أسرة الصباح للوزارات السيادية (الدفاع/ الخارجية/ الداخلية/ الإعلام) وكذلك رئاسة الوزارة(١٢٩).

وفى الوقت نفسه شهدت الحملة الانتخابية محاولات منظمة لاضعاف مكانة مرشحى المعارضة، حيث ذكرت الصحف بالتصريح أن أحمد الخطيب ليس فوق مستوى الشبهات وأنه يرتبط بوشائج فكرية بالسلطة العراقية أكثر مما يرتبط بحكومة الكويت، فكل منهما اشتراكى النزعة ووحدوى الهدف. وقد قام المرشحون المدعومون من الحكومة بتوزيع حديث تليفزيونى للخطيب طالب فيه بدفع تعويضات للعراق عن الخسائر التى لحقت به خلال الحرب(١٣٠) كما تعرض أحمد السعدون رئيس مجلس ١٩٨٦ لحملات هجوم مماثلة حيث اتهم بمناهضة الاسلاميين، وقد قام بعض الافراد بتمزيق صور احمد الربعى – استاذ الفلسفة بجامعة الكويت– فى اطار دعايته الانتخابية. كما قامت الجماعات الاسلامية بمحاولات دائبة للتشكيك فى صحة اسلام مشارى العصيمى(١٣١).

ورغم أن النقاش المفتوح وتوافر الفرص ساعد هؤلاء على التصدى للحملات التى تم شنها عليهم إلا أن تلك الحملات تشير إلى المستوى الذى وصل اليه الحوار السياسى بحيث أصبحت تتخلله الاتهامات بالخيانة والعمالة والخروج عن الدين، الأمر الذى يشكك فى فهم المرشحين للهدف من الانتخابات بأنه عملية انتقاء الأصلح ليمثل الشعب وليس تشويه الخصوم أو تصفية الحسابات.

ومن أبرز الوسائل التى استخدمت فى الحملة الانتخابية، الصحف، حيث أدى رفع الرقابة على الصحف إلى جعلها منبراً للحوار بين المعارضة والحكومة تعلن من خلاله المناقشات والآراء، حيث قام كل تجمع سياسى بنشر صفحات كاملة مدفوعة الأجر يعبر فيها عن برامجه وأفكاره.

ولأول مرة فى تاريخ الكويت، اقام قسم العلوم السياسية بجامعة الكويت مناظرات علنية مفتوحة للمرشحين يدور فيها النقاش حول الموضوعات الانتخابية الساخنة. وقد دارت احدى المناظرات حول رؤية الحركة الدستورية الاسلامية لتغيير المادة الثانية من الدستور بحيث تصير الشريعة هى «المصدر الرئيسى» للتشريع فى الكويت، ودارت مناظرة أخرى حول العلاقة بين السنة والشيعة ومعتقداتهما. وقد حققت المناظرات نجاحاً كبيراً حيث فاق عدد الحضور فى بعضها ٣٠٠٠ فرد. إذ كانت تلك هى المرة الأولى التى يلتقى فيها مرشحو الاتجاهات السياسية المختلفة علنا وبصورة مفتوحة(١٣٢).

برزت خلال الحملة الانتخابية العديد من القضايا؛ وكان فى طليعة هذه القضايا قضية أزمة الخليج والغزو العراقى للكويت، فلقد كان الغزو العراقى بمثابة صدمة اثرت على كل الكويتيين على اختلاف مشاربهم واتجاهاتهم وجعلتهم يتساءلون لماذا حدث الغزو وعما اذا كان من الممكن تجنبه باتباع سياسة أكثر حكمة(١٣٣). ومن ثم دعت المعارضة الى محاسبة المسئولين عما حدث واعادة فتح ملف الأزمة لمعرفة حقيقة ما حدث والاستفادة من درس الماضى رغم سعى الحكومة إلى توجيه الاتهامات الى بعض فرق المعارضة (أحمد الخطيب والمنبر الديمقراطى) بالسلبية بل والتعاطف مع القوات الغازية لارتباطها بالعراق من الناحية الفكرية والايديولوجية(١٣٤).

وكانت قضية التوجه الديمقراطى فى قلب قضايا الحملة الانتخابية، حيث طالبت المعارضة بفصل ولاية العهد عن رئاسة الوزراء لأن هذا الدمج بين المنصبين قاد الكويت

إلى العديد من الأزمات الدستورية وأنه سيجعل مهمة البرلمان صعبة حيث إنه يواجه رئيس وزراء هو فى الوقت نفسه ولى العهد وسوف يكون فى المستقبل اميراً للكويت. وظهرت بعض الاصوات التى تنادى باباحة التعددية الحزبية استناداً الى أن المادة ٤٣ من الدستور لا تحظر ولا تبيح قيام الأحزاب. كما تمت المطالبة بتوسيع حق الانتخاب ليشمل كافة حاملى الجنسية الكويتية فضلاً عن حق المرأة فى الترشيح والانتخاب(١٣٥). وقد علق البعض على هذه التساؤلات والمطالب السياسية بأنها مؤشر على أن المواطن فى الكويت لم يعد قانعاً بترك المسائل السياسية والأمنية للأسرة الحاكمة وتوجيه طاقاته للربح والكسب فى المجال الاقتصادى حيث تبين له أن مثل هذا التوزيع للاختصاصات قد أدى إلى نتائج كارثية(١٣٦).

وكانت السياسة الاقتصادية واحدة من أهم القضايا الانتخابية. حيث تساءل العديد من المرشحين عن سبب استمرار هيئة الاستثمارات الكويتية بلندن فى تمويل الصناعات الأسبانية الخاسرة. كما بدأت مناقشة خطة الحكومة لحل مسألة المديونية المتولدة عن انهيار سوق المناخ فى ١٩٨٢(١٣٧). وقام بعض مرشحى المعارضة بمساءلة الحكومة عن السياسات الاقتصادية بعد التحرير حيث وضعت الحكومة خطة لالغاء مديونيات البنوك التجارية وكذلك ديون الأفراد للبنوك الخارجية وهو ما أدى إلى عجز فى الميزانية بلغ ١٧ مليار دولار(١٣٨).

جـ - نتائج الانتخابات :

كانت نتائج الانتخابات بمثابة مفاجأة للحكومة وللمعارضة على حد سواء حيث حققت المعارضة نصراً انتخابياً حينما حصلت على ٣١ مقعداً من مقاعد مجلس الأمة (٢١ للمعارضة و ١٠ للمستقلين) التى يبلغ عددها ٥٠ مقعداً. أكثر من ذلك فالتشكيل الوزارى الجديد شارك فيه أكبر عدد من النواب فى تاريخ الوزارة الكويتية حيث بلغوا ستة وزراء من اجمالى ستة عشر وزيراً(١٣٩). ولقد بدا أن الحكومة والمعارضة بصدد الوصول الى ارضية مشتركة انطلاقاً من أن التمسك بمبدأ «الكل أو لا شيء» فى الحياة السياسية سيجعل الخاسر فى النهاية هو الشعب أياً كان المنتصر الحكومة أو المعارضة(١٤٠).

إن النتائج التى أفرزتها انتخابات ١٩٩٢، من الممكن أن تدفع إلى الاعتقاد أن صفحة من تاريخ الكويت السياسى قد طويت، وبدأ عهد جديد يتسم باشتراك الحكومة والمعارضة فى السلطة وسيادة قيم المساومة والبراجماتية وتقبل الآخر. وبذلك تكون الكويت قد لحقت بما يسمى «الموجة الثالثة للديمقراطية اذ اعتبرنا أن الانتخابات باعتبارها «وسيلة لانتقاء القادة الذين سيحكمون البلاد» هى الاجراء الرئيسى فى عملية التحول الديمقراطى(١٤١).

غير أنه لابد من تحليل هذه النتائج فى سياق اوسع من عدد المقاعد التى حصلت عليها المعارضة أو نسبة الأصوات لصالحها أو عدد اعضاء البرلمان الذين اشتركوا فى الوزارة. فالحكومة الائتلافية التى تشكلت بعد الانتخابات هى نتاج عقد أو اتفاق بين الحكومة والمعارضة، واذا كان العقد هو عبارة عن تلاقى إرادات أطرافه بعد عملية مساومة أو مفاوضة - طالت أم قصرت- لوضع مجموعة من القواعد تنظم العلاقة بين اطراف العقد بصدد بعض المسائل، لذا فالعقد يكون بمثابة حل وسط بين مطالب تلك الأطراف. ولما كان العقد يعكس توازن القوى بين اطرافه فى لحظة زمنية معينة، فإن الحل الوسط الذى يقترحه لا يكون فى المنتصف تماماً وانما قد يميل نحو هذا الطرف أو ذاك انعكاساً لميزان القوى بين تلك الأطراف.

إن هذا المنظور التعاقدى/ التفاوضى - اذا جاز القول- اذا طبق على حالة الكويت عقب اجراء الانتخابات وتشكيل الوزارة الجديدة، يوضح أن لدينا طرفين: الحكومة وتكتل قوى المعارضة السياسية. الحكومة لها تاريخ طويل من الممارسة السياسية التى تتسم بانتهاك الدستور وتعليق التجربة البرلمانية لسنوات طويلة فضلاً عن اتباعها لسياسات اقتصادية ادت إلى وجود طبقة ريعية تسعى للكسب السريع وانشاء العديد من المشروعات الترفية. وقد كان تبنيها لسياسة خارجية معينة هو السبب وراء كارثة الغزو، وقد هزمت الحكومة فى الانتخابات حيث لم تحصل سوى على ١٩ مقعداً وقد كان اسقاط الناخبين لغالبية المرشحين الذين كانوا اعضاء فى المجلس الوطنى اشارة منهم الى عدم رضائهم عن السياسات الحكومية حيث كان هؤلاء المرشحين محسوبين عليها. وفى المقابل فالطرف الآخر هو تكتل القوى السياسية التى تضم العديد من الشخصيات المرموقة فى المجتمع الكويتى فهم إما ينتمون لعائلات عريقة أو كان لهم تاريخ سياسى مشرف يعمل على تحقيق الديمقراطية فى الكويت أو ينتمون الى المجتمع الأكاديمى والنخبة

المثقفة المستنيرة فى الكويت. وقد حصل هؤلاء على حوالى ٦٢٪ من مقاعد مجلس الأمـ ومن ثم اغلبية اصوات الناخبين، وقد كان وصول غالبية مرشحى تكتل النواب لمجلس الأمة مؤشرا على رغبة الشعب فى استمرار اسلوب المعارضة على نمط مجلس ٩٨٥ ولأنه فى سياق الانتخابات، فإن عدد من يحصل عليه كل طرف من أصوات انتخابية ومقاعد فى مجلس الأمة هو معيار لقوته، ومن ثم يمكن القول وفقاً لهذا المعيار إ المعارضة كانت هى الطرف الأقوى، وبالتالى فإن المنطق التعاقدى يقضى بأن الحل الوسطى سوف يميل تجاهها إلى حد كبير، غير أن الواقع يشير الى عكس ذلك. وهناك أكثر من مؤشر على هذا فاذا كانت المعارضة قد فازت بـ ٣٠ مقعداً فى مجلس الأمة فإ الحكومة والتى حصلت على ١٩ مقعداً سيكون لها عشرة مقاعد اضافية هى مقاعد الوزراء (غير المنتخبين) والذين سيصبحون اعضاء فى البرلمان بحكم مناصبهم، وبذلك تكون الصورة ٢٩ للحكومة و ٣٠ للمعارضة. اخذاً فى الاعتبار أن هذه المعارضة ليست كتـ متماسكة وانما تنتمى الى سبعة اتجاهات مختلفة ايديولوجياً وفكرياً ولا تتفق سوى فى قليل من العموميات. أما الحقائب الوزارية التى حصلت عليها المعارضة، ففضلاً عن انها لا تتناسب مع عدد المقاعد الذى حصلت عليه فى البرلمان فإنها وزارات غير سيادية (وزارة التربية والتعليم العالى/ وزارة الشئون الإجتماعية/ وزارة الأوقاف/ وزارة التجارة/ وزارة الشئون الادارية) أما الوزارات السيادية (الدفاع / الداخلية/الخارجية/ الاعلام) فقد احتفظ بها أسرة الصباح فضلاً عن احتكارها لمنصب رئيس الوزراء.

ولقد قامت المعارضة ببعض التنازلات ابرزها: قبول عودة المسئولين السابقين عن كارثة الغزو مثل صباح الأحمد (وزير الخارجية فى ذلك الوقت) وغيره من الوزراء وكذلك من قيادات الجيش. كما قبلت المعارضة عدم الفصل بين ولاية العهد ورئاسة الوزراء (كان ذلك ابرز مطالبها خلال الحملة الانتخابية) ورضخت لضغوط الحكومة بالنسبة لعدم اعطاء الحق فى التصويت والترشيح لحاملى الجنسية من الدرجة الثانية والمرأة (كان ذلك ايضاً من أبرز مطالب المعارضة نظراً لدور هؤلاء فى مقاومة الاحتلال العراقى) كما صممت الحكومة على تقسيم معين لدوائرها الانتخابى بحيث كان هناك تباين شديد بين احجامها، ومن ثم عدد الأصوات التى تمكن المرشح من الفوز.

إن ما سبق يوضح أن هناك انفصالا بين موازين القوة بين أطراف العقد (أخذاً فى الاعتبار أن الأصوات الانتخابية هى مقياس القوة) وما حصلوا عليه من مكاسب، ولعل ذلك يدفع الى التحفظ على كون الانتخابات البرلمانية ١٩٩٢ قد كانت وسيلة حقيقية وفعالة للتغيير السياسى وأن التجربة البرلمانية خيار استراتيجى وليست مجرد تكتيك تستخدمه العصبية الحاكمة للالتفاف حول الموقف. ومن ثم التشكيك فى كون الصوت الانتخابى هو مقياس قوة الفاعل السياسى.

ولعل ما يؤكد ذلك انه نتيجة حرمان مواطنى الدرجة الثانية والمرأة من التصويت وعدم حل مشكلة البدون، فقد كان المسموح باشتراكهم فى العملية الانتخابية حوالى ٩٣ ألف كويتى أى ١٣ ٪ من اجمالى سكان الكويت(١٤٢). ولعل صغر حجم القاعدة الانتخابية يقلل من أهمية ارتفاع نسبة المشاركة فى الانتخابات إلى حوالى ١٥ ٪ ويشكل خللاً واضحاً فى التمثيل النيابى(١٤٣).

من هنا فالتنازلات التى قبلتها المعارضة ومن قبلها دعوتها الى ايجاد ارضية مشتركة مع الحكومة لم تكن سوى محاولة للسيطرة على الموقف وتهيئته لأنها كانت تعلم المدى الذى لا تقبل الأسرة الحاكمة الوصول اليه والمعيار الحقيقى لقوة الفاعل السياسى ومن ثم كانت تتجنب دفع تطورات الموقف إلى حد التصادم معها، خاصة وأن تجربة مجلس ١٩٨٥ وتعطيل الدستور لأجل غير مسمى كانت لاتزال ماثلة فى أذهان قادة المعارضة. من هنا فإن زيارة أحمد السعدون (رئيس مجلس الأمة) للأمير – رغم أنها تعد استمراراً لتقليد سابق – وزياراته المتكررة لولى العهد، تدل على المركز الحقيقى للقوة السياسية فى النظام السياسى الكويتى. وبذلك تؤكد الانتخابات البرلمانية استمرارية الدور المحورى للعصبية وعدم التغير فى سمات نمط الحكم الأبوى سوى من الناحية الشكلية.

٦ – تحليل هيكل عضوية مجلس الأمة لعام ١٩٩٢ : –

لقد لعبت التجمعات السياسية والقبائل دوراً فاعلاً فى العملية الانتخابية مما أثر بطبيعة الحال على تشكيل مجلس الأمة، لذا كان من الضرورى التعرض بصورة اساسية لتحليل هيكل عضوية مجلس الأمة من زاويتى الانتماء السياسى والقبلى، كذلك ستتم الاشارة الى التكوين الاجتماعى للمجلس من حيث الانتماء الدينى (المذهبى) والطبقى.

الفائزون بانتخابات مجلس ١٩٩٢ الذين يمثلون تكتلات سياسية وقبلية(١٤٤).

الدائرة الانتخابية	نواب يمثلون تكتلات سياسية	مستقلون ذو ميول دينية	مستقلون	قبائليون
١	يعقوب حياتي (تكتل النواب) عدنان عبدالصمد (الائتلاف الإسلامي الوطني)			
٢	عبدالله النيباري (المنبر الديمقراطي) حامد الجوعان (تكتل النواب)			
٣	جاسم الصقر (التجمع الدستوري)	احمد النصار (الحركة الدستورية الاسلامية)		
٤	عبدالله الرومي (تكتل النواب)		علي البغلي	
٥	احمد الباقي (التجمع الاسلامي الشعبي)		عبدالمحسن جمال	
٦	مشاري العنجري (تكتل النواب)		مشاري العصيمي	
٧	جاسم العون (التجمع الاسلامي الشعبي)		عبدالعزيز العدساني	
٨	د. اسماعيل الشطي (الحركة الدستورية الاسلامية)		د. احمد الربعي	
٩	د. احمد الخطيب (المنبر الديمقراطي)	د. ناصر الصانع (الحركة الدستورية الاسلامية)		
١٠	صالح الفضالة (تكتل النواب)	احمد الكايب (الحركة الدستورية الاسلامية + التجمع الاسلامي الشعبي)		
١١	احمد السعدون (تكتل النواب) محمد المرشد (تكتل النواب)			
١٢	سالم الحماد (تكتل النواب)		د. عبدالمحسن المدعج	
١٣	ناصر صرخوه (الائتلاف الاسلامي الوطني)	جمال الكندري (الحركة الدستورية الاسلامية)		

(١٤٤) القبس، ٧/ ١٠/ ٩٢.

تابع : الفائزون بانتخابات مجلس ١٩٩٢ الذين يمثلون تكتلات سياسية وقبلية

١٤	حمود الجبرى (مجلس وطنى)		على أبو حديدة	
١٥	عباس مناور (تكتل النواب)		غنام الجمهور	
١٦	مبارك الدويلة (الحركة الدستورية الاسلامية) مبارك الخرينج (مجلس وطنى)			
١٧	محمد خلف امهمل (مجلس وطنى)		محمد ضيف الله شرار	
١٨	خلف العنزى (مجلس وطنى) راشد الهبيدة (مجلس وطنى)			
١٩	مفرج نهار المطيرى (التجمع الاسلامى الشعبى) احمد نصار الشريعان (تكتل النواب)			
٢٠	طلال العيار (مجلس وطنى)		طلال السعيد	
٢١				خالد العدوة شارع العجمى
٢٢				هادى الحويلة عايض المطيرى
٢٣	جمعان العازمى (الحركة الدستورية الاسلامية)			فهد العازمى
٢٤				د. عبدالله الهاجرى تركى العازمى
٢٥				سعد العازمى مصلح العازمى

حدثت انتخابات تكميلية فى فبراير ١٩٩٣، عندما اسقط احمد السعدون رئيس البرلمان العضوية- فى أول سابقة من نوعها - عن العضوين حمود الجبرى (الدائرة ١٤) ومبارك الخرينج (الدائرة ١٦) بعد تجميد عضويتهما من قبل المحكمة الدستورية بسبب مشاركة عسكريين فى التصويت مخالفة للقانون الانتخابى الكويتى، غير أن النائبين تمكنا من الفوز فى تلك الانتخابات على منافسيهما واحتفظا بمقعديهما فى مجلس الأمة(١٤٥).

عند تحليل عضوية النواب على أساس الانتماء لتجمع سياسى معين أو على اساس الانتماء القبلى يمكن ملاحظة تداخل الانتماءين وتعاضدهما فى بعض الحالات، فلم يكن المرشح يعتمد على انتمائه لتكتل سياسى معين فحسب وانما على قواعده القبلية ايضاً وهو ما اتضح فى العديد من الدوائر الانتخابية.

أ) بالنسبة لانتماء النواب للتجمعات السياسية:

فقد حققت الحركة الدستورية الاسلامية انتصاراً فى ثلاث دوائر انتخابية حيث فاز اسماعيل الشطى فى الدائرة رقم (٢)، كما فاز جميعان العازمى فى الدائرة رقم (٢٣) – والعازمى مدعوم قبليا حيث فاز فى الانتخابات الفرعية – ومبارك الدويلة فى الدائرة رقم (٦)، وبذلك اصبح مجموع الاعضاء الملتزمين للحركة ثلاثة نواب(١٤٦). والحركة الدستورية الاسلامية هى الوعاء السياسى لجماعة الاخوان المسلمين وهى لا تؤيد الفكرة الحزبية أو استخدام العنف فى العمل السياسى وتسعى الى اقامة المجتمع الاسلامى بصورة تدريجية(١٤٧).

وبالمثل فقد انتزع التجمع الاسلامى الشعبى ثلاثة مقاعد حيث تمكن احمد الباقى (الدائرة رقم ٥) من الفوز على منافسه كما انضم مفرج نهار المطيرى (الدائرة رقم ١٩) الى قائمة الفائزين وتمكن جاسم العون من الفوز ايضاً فى الدائرة رقم (٧)(١٤٨).

ويعد التجمع الاسلامى الشعبى هو الواجهة السياسية الرسمية للجماعة السلفية ويدعو التجمع إلى الدولة الاسلامية ووفقاً للسياسة الشرعية باستخدام الأسلوب الدستورى ونبذ العنف وهو إن كان لا يقبل الفكرة الحزبية إلا أنه لا يجد مانعاً فى التعاون مع التيارين الشيعى واليسارى ضمن الأرضية المشتركة لقوى المعارضة(١٤٩).

أما الائتلاف الاسلامى الوطنى فقد فاز ممثله ناصر صرخوه فى الدائرة رقم (٣). واسترجع عدنان عبدالصمد مقعده الذى كان قد خسره فى مجلس ١٩٨٥ بالفوز امام منافسه فى الدائرة رقم (١) وبذلك تم تمثيل الائتلاف بمقعدين(١٥٠).

وتمثل الأقلية الشيعية (١٩٪ من سكان الكويت) القاعدة الشعبية للائتلاف وهو يختلف مع التيارات الاسلامية السابقة بالنسبة للمادة (٢) من الدستور التى تنص على أن

الشريعة مصدر رئيسى للتشريع حيث تتقاطع المفاهيم الشيعية بالمفاهيم السنية فيما يتعلق بالمسائل الفقهية، وإن كان لا يختلف عن تيارات المعارضة فى قضايا الدستور والحقوق الانتخابية للمرأة (يؤيدها بلا تحفظ ولا يرى أن الدين يمنعها بخلاف التجمعات الدينية الأخرى) وسلمية العملية السياسية ونبذ العنف(١٥١).

وقد لحقت الهزيمة بالمنبر الديمقراطى فبعد أن كان تمثيله فى مجلس ١٩٨٥ بأربعة مقاعد انخفض فى مجلس ١٩٩٢ إلى مقعدين فرغم فوز عبدالله النيبارى (الدائرة رقم ٢) ود. أحمد الخطيب (الدائرة رقم ٩) فقد فشل مرشحه سامى المنيس (والذى كان يعتبر جواداً رابحاً للمنبر) كما هزم مرشحه فى الدائرة رقم (٣) جاسم القطامى. ومع أن د. أحمد الربعى قد فاز فى الدائرة رقم (٨) إلا أنه كان قد انسحب من المنبر(١٥٢). ويعد المنبر أحد اقدم الحركات السياسية فى الكويت ويعود فى جذوره الى حركة القوميين العرب التى تأسست فى الخمسينات. ومن أبرز مبادئ المنبر تحقيق الديمقراطية واحترام حقوق الانسان وحريات المواطنين وبناء دولة القانون، ورغم ادانته لمواقف الأحزاب القومية فى الوطن العربى من الغزو العراقى فهو يؤكد على الانتماء العربى للكويت والتزامها بالقضية الفلسطينية(١٥٣).

أما التجمع الدستورى الذى تعود جذوره الى الكتلة الوطنية فى الثلاثينات والتى تمخضت جهودها عن اقامة اول مجلس نيابى فى ١٩٣٨، فلم يستطع تحقيق الفوز سوى فى دائرة واحدة (الدائرة رقم (٣)) وكان مرشحه هو السيد جاسم الصقر، ويعد فوز الصقر نوعاً من التعويض لهزيمة المنبر الديمقراطى فرغم انتماء الصقر لتكتل سياسى مختلف إلا أن تكتله لا يخالف المنبر الديمقراطى فى العديد من مبادئه(١٥٤).

بالنسبة لمرشحى المجلس الوطنى، فمن اجمالى ٣٥ مرشحا فاز ٦ فقط فى الانتخابات وقد جاء ذلك الفوز بسبب الانتماءات القبلية لهؤلاء المرشحين وليس بسبب نشاطهم السياسى أو البرلمانى، حيث فاز كل من حمود الجبرى (الدائرة رقم ١٤) ومبارك الخرينج (الدائرة رقم ١٦) وخلف العنزى وراشد الهبيدة (الدائرة ١٨) وطلال العيار (الدائرة رقم ٢٠) وقد خسر الانتخابات العديد من مرشحى المجلس الوطنى مثل راشد الجويسرى (نائب رئيس المجلس الوطنى) وجاسر الجاسر (احد اقطاب المجلس الوطنى) وعبدالكريم الجحيدلى (وكان قد فاز خمس مرات عبر تاريخه السياسى لكنه خسرها فى الدائرة رقم (١٧)(١٥٥).

وبالمقارنة فمن اجمالى ١٤ مرشحاً (كانوا اعضاء سابقين فى مجلس ١٩٨٥) فاز ١٠ من هؤلاء وقد كان ابرزهم احمد السعدون (رئيس مجلس ١٩٨٥) والذى فاز فى الدائرة رقم (١١) كذلك صالح الفضالة (الدائرة رقم ١٠) حامد الجوعان (الدائرة رقم ٢) وعبدالله الرومى (الدائرة رقم ٤) وغيرهم[١٥٦]. ولعله تجدر الاشارة انه باستثناء الأعضاء المستقلين (حصلوا على ١٠ مقاعد) فتكتل النواب يعد أكبر حزب فى المجلس من حيث عدد المقاعد التى حصل عليها.

كذلك فقد شهد المجلس عدداً من اعضائه مدعومين من قبل التيار الاسلامى رغم كونهم ينتمون إلى تكتلات سياسية أخرى أو أنهم مستقلون أو حتى ينتمون لقبائل معينة. وهنا يتضح التداخل بين الانتماء السياسى والقبلى.

وقد كان ابرز هؤلاء الأعضاء: د. ناصر الصانع (الدائرة رقم ٩ وهو مستقل تدعمه الحركة الدستورية الاسلامية)، أحمد الكليب (الدائرة رقم ١٠ وهو مستقل يدعمه كل من التجمع الاسلامى الشعبى والحركة الدستورية الاسلامية)، خالد العدوة (الدائرة رقم ٢١ وينتمى لقبيلة العجمان، د. عبدالله الهاجرى (الدائرة رقم ٢٤ وينتمى لقبيلة الهواجر)، عباس مناور (الدائرة رقم ١٥ وينتمى لتكتل النواب)، احمد النصر (الدائرة رقم ٣ وتدعمه الحركة الدستورية الاسلامية)، عبدالله الرومى(الدائرة رقم ٤ وينتمى لتكتل النواب)، صالح فضالة (الدائرة رقم ١٠ وينتمى لتكتل النواب)، أحمد السعدون (الدائرة رقم ١١ وينتمى لتكتل النواب)، محمد المرشد (الدائرة رقم ١١ وينتمى لتكتل النواب)، جاسم الصقر (الدائرة رقم ١٣ وينتمى للتجمع الدستورى)، عايض المطيرى (الدائرة رقم ٢٢ وينتمى لقبيلة المطران) عبدالمحسن الدعيج (الدائرة رقم ١٢ وهو مستقل) جمال الكندرى (الدائرة رقم ١٣ وهو مستقل تدعمه الحركة الدستورية الاسلامية)[١٥٧].

إن نمط التحالفات الذى يمثله هؤلاء الأعضاء يؤكد على براجماتية شديدة فى التعامل حيث إن المرشح ذو الانتماء السياسى على استعداد للتحالف مع تيار سياسى آخر ولا يتورع عن استخدام التحالفات القبلية أو قواعده القبلية من أجل تحقيق النصر الانتخابى. فالتداخل شديد ومركب بين السياسى والقبلى والدينى كما يتضح من تحالفات الخمسة عشر عضوا السابق ذكرهم. وسوف يتضح ذلك بصورة أكبر عند تحليل هيكل العضوية من زاوية الانتماء القبلى.

ب) بالنسبة لانتماء النواب القبلى :

تعتبر القبائل احد الفاعليات السياسية القوية فى المجتمع الكويتى وتؤثر على شكل المجلس النيابى حيث تضخ عدداً له وزنه من المرشحين لعضويته، ولعل ابرز ما ميز الدور السياسى للقبائل فى انتخابات ١٩٩٢ أن دفعت بأفضل عناصرها المؤهلة علمياً إلى عضوية البرلمان، ولم يكن الاعتماد على القبيلة هو الركيزة الوحيدة لمرشحى القبائل وانما كان هناك الدعم من التيارت السياسية وخاصة الاسلامية.

ولعل ابرز القبائل التى نجح ابناؤها فى الوصول لمقاعد مجلس الأمة هى[١٥٨] :-

- قبيلة العوازم : والتى ينتمى إليها؛ جمعان العازمى (الدائرة رقم ٢٣ وقد اعتمد على دعم القبيلة وعضويته فى الحركة الدستورية الإسلامية)؛ د. عبدالمحسن المدعج (الدائرة رقم ١٢ وقد اعتمد على دعم القبيلة والتيار الاسلامى)؛ فهد العازمى (الدائرة رقم ٢٣ وقد اعتمد على دعم القبيلة)، تركى العازمى (الدائرة رقم ٢٤ وقد اعتمد على دعم القبيلة) راشد الهبيدة (الدائرة رقم ١٨ اعتمد على دعم القبيلة وكان عضوا بالمجلس الوطنى)؛ سالم الحماد (الدائرة رقم ١٢ وقد اعتمد على دعم القبيلة فضلاً عن عضويته فى تكتل النواب)؛ سعد العازمى (الدائرة رقم ٢٥ وقد اعتمد على دعم القبيلة)؛ مصلح العازمى (الدائرة رقم ٢٥ وقد اعتمد على دعم القبيلة).

- قبيلة العجمان : وينتمى إليها : خالد العدوة (الدائرة رقم ٢١ ويعتمد على دعم القبيلة ودعم التيار الاسلامى)؛ شارع العجمى (الدائرة السابقة ويعتمد على دعم القبيلة والتيار الاسلامى)؛ هادى الحويلة (الدائرة رقم ٢٢ ويعتمد على الدعم القبلى).

- قبيلة الرشايدة : ومنها : عباس مناور (الدائرة رقم ١٥ ويعتمد على الدعم القبلى وعضويته فى تكتل النواب)؛ مبارك الخرينج (الدائرة رقم ١٦ وتعاونه القبيلة فضلا عن كونه عضواً بالمجلس الوطنى)، على سالم ابو حديدة (الدائرة رقم ١٤ ويعتمد على دعم القبيلة)

- قبيلة الهواجر : ومنها : د. عبدالله الهاجرى (الدائرة رقم ٢٤ وتدعمه القبيلة فضلاً عن تأييد التيار الاسلامى له).

- قبيلة العتبان : حمود ناصر الجبرى (الدائرة رقم ١٤ وتدعمه القبيلة فضلاً عن عضويته بالمجلس الوطنى) .

- قبيلة عنزة : خلف دميثير العنزى (الدائرة رقم ١٨ وتدعمه قبيلته فضلاً عن أنه كان عضواً بالمجلس الوطنى)

- قبيلة ظفير : أحمد نصار الشريعان (الدائرة رقم ١٩ وتدعمه القبيلة فضلاً عن عضويته فى تكتل النواب) .

ومما سبق يمكن أن نخلص الى أن ٢٣ من اعضاء مجلس ١٩٩٢ يعتمدون على اصولهم القبلية فى الحصول على مقاعدهم النيابية وهو ما يقترب من نصف عدد اعضاء مجلس الأمة المنتخبين وهو ٥٠، ولاشك أن تلك نسبة كبيرة توضح الدور السياسى للقبائل فى العملية السياسية ومدى فترة العصبيات القبلية سواء اصطف أبناؤها فى خانة المعارضة أو كانوا من الموالين للسلطة.

كذلك فمن الواضح مما سبق أنه من اجمالى ٢٣ عضواً فى المجلس (الأعضاء ذوو الأصول القبلية) فإن ١٣ منهم اعتمدوا على اصولهم القبلية فحسب خلال الانتخابات وأن ١٠ فقط منهم اعتمدوا الى جانب قاعدتهم القبلية على عضويتهم فى التكتلات السياسية أو دعم التيارات الاسلامية لهم، وهو ما يؤكد الدور الذى تلعبه القواعد القبلية (العصبيات) فى العملية السياسية، وهو ما سوف يؤثر بالقطع على سلوك هؤلاء النواب كما سيتضح لاحقاً.

جـ - بالنسبة للانتماء الاجتماعى للنواب :

من الناحية المذهبية لم يتم تمثيل الشيعة فى المجلس سوى بأربعة نواب، اثنان منهم ينتميان إلى الائتلاف الاسلامى الوطنى وهما عدنان عبدالصمد (الدائرة رقم ١) وناصر صرخوه الدائرة رقم ١٣) وأحدهم ينتمى لتكتل النواب وهو د. يعقوب حياتى (الدائرة رقم ١)، والرابع مستقل وهو على البغلى (الدائرة رقم ٤)[١٥٩]. وبالطبع فإن تلك النسبة ليست مكافئة للوزن النسبى للشيعة فى المجتمع حيث يبلغون ١٩ ٪ من اجمالى سكان الكويت.

والشيعة موالون لأسرة الصباح تاريخياً غير أنه فى انتخابات ١٩٨١، سقطت جميع الوجوه التقليدية الشيعية الموالية للسلطة وحلت محلها وجوه جديدة تمثل التيار الشيعى الثورى وذلك رغم الانتخابات الفرعية التى شجعتها الحكومة بين الشيعة لاسقاط ذلك التيار، وقد كان عدنان عبدالصمد وناصر صرخوه هما ابرز وجوه ذلك التيار الثورى. علماً بأن الظاهرة نفسها تكررت فى انتخابات ١٩٨٥[١٦٠].

وبالنسبة للتكوين الطبقى لأعضاء البرلمان فهناك ٣٤ عضواً ينتمون للطبقات الوسطى (القوميون / الاسلاميون/ المثقفون المستقلون) وعضو واحد من رجال الأعمال و١٥ عضوا من البدو. وقد كان ذلك انعكاساً للوزن النسبى للقوى التى تبلورت داخل المجتمع الكويتى وحرصت على تدعيم تمثيلها فى البرلمان[١٦١].

ولعله من الملاحظ ضعف دور العامل المذهبى والطبقى فى المجال السياسى بسبب هشاشة التكوين الطبقى فى المجمع الكويتى وتعثر عمليات التحديث وبروز ظاهرة تصحر الحضر ونمو ما يسميه البعض طبقة «البدو- قراط» أو «البدوى المميكن».

أما العامل المذهبى فلم يكن له بروز سياسى إلى حد كبير، رغم تشكيل الشيعة لخمس سكان الكويت بسبب تحالف زعمائهم التقليديين مع عصبية الصباح، لكن التأثر بالدعاوى الثورية من إيران الاسلامية المجاورة جعل العامل الذهبى يصبح اكثر بروزا نسبيا وقد تجسد ذلك فى ظاهرة الانتخابات الفرعية داخل الطائفة الشيعية والتى ترعاها الحكومة والتى تكررت أكثر من مرة.

٧ - تقويم الأداء البرلمانى لمجلس الأمة لعام ١٩٩٢ : -

قبل التعرض للأداء البرلمانى لمجلس ١٩٩٢، فإنه لابد من الاشارة الى السياق الذى يوجد فيه هذا المجلس، ولعله من المفيد التساؤل اذا ما كانت الكويت تعيش طور الهرم بالمفهوم الخلدونى وسمات ذلك الطور، وهو ما سيجعل من الممكن تقدير الاداء البرلمانى للمجلس.

تمت الاشارة فى موضع سابق من هذه الدراسة أن الكويت بعد تحريرها مازالت تعيش فى طور الهرم وأن سمات ذلك الطور قد ترسخت وما يتميز به من نمط للحكم يتصف بأنه ابوى يعتمد على استراتيجية الموالاة داخليا وخارجيا وإن كان هناك تغير

شكلى فى كيفية ممارسة هذا الأسلوب ولكن بعد مرور سنوات على التحرير، هل مازال ذلك الاستنتاج صالحا؟

وفقا للأرقام التى قدمتها الحكومة فإن قيمة الاحتياطات النقدية الكويتية قد وصلت الى ٤٦,٥ مليار دولار وذلك بعد أن كانت تتجاوز ١٠٠ مليار دولار فى نهاية الثمانينات، وقد مضت فترة طويلة حتى تتمكن الحكومة من حصر تلك الاحتياطات حيث تضاربت التقديرات حول حجم ما تم بيعه من اصول سواء لتمويل النفقات العامة أثناء الغزو أو للمساهمة فى تمويل عمليات اعادة الاعمار وتوفير الخدمات الأساسية واعادة بناء منشآت النفط المدمرة.

وهناك مؤشرات على أن الكويت لم تستطع تجاوز أزمتها الاقتصادية، حيث تحولت الكويت الى دولة مدينة ويبلغ اجمالى ما عليها من ديون حوالى ٢٩,٨ مليار دولار وتتوزع بين ديون للسوق المحلية (سندات واذون خزانة طرحت للاكتتاب) وديون صعبة (اشترتها الدولة من المصارف) أو ما تبقى من القرض التجارى الذى حصلت عليه الكويت فى ١٩٩١ لتلبية حاجتها النقدية عقب التحرير مباشرة.

مؤشر آخر هو استمرار العجز فى الموازنة وسط مخاوف الخبراء الاقتصاديين من اضطرار الحكومة للاعتماد على الاحتياطى النقدى (أو ما تبقى منه) لتمويل هذا العجز، وقد تعثرت الاجراءات التى صممت لترشيد الانفاق العام وتحرير اسعار الخدمات، اذ تشير تقديرات شبه رسمية الى أن الرواتب الحكومية (تشمل رواتب العسكريين) ومستحقات نظام التأمينات الاجتماعية وصلت الى ٧,٦ مليار دولار وهو ما يشكل ٩٢٪ من اجمالى عائدات النفط التى تشكل بدورها ٩٠٪ من الايراد العام(١٦٢). ورغم قيام الهيئة العامة للاستثمارات بتنفيذ سياسة التخصيصية حيث عرضت اسهم شركة الصناعات الوطنية الكويتية المملوكة لها للبيع وتبلغ قيمتها ٢٦٧ مليون دولار وتوصف بأنها أكبر صفقة فى عملية التخصيصية فى الكويت، ويتوقع كذلك أن تحصل الهيئة على ٧٠٥ مليون دولار من بيع حصصها فى شركاتها المسجلة فى البورصة ستستخدم فى سداد الديون الداخلية والخارجية للحكومة(١٦٣)، رغم ذلك فإن برنامج التخصيص الذى بدأته الحكومة لم يحقق النجاح المنشود اذ مازال تحويل بعض الخدمات العامة للقطاع الخاص يتعثر لعدم حسم مشكلتى العمالة الفائضة والاسعار(١٦٤). واذا اخذنا فى الاعتبار ان العائدات النفطية وهى

المورد الرئيسى لدخل البلاد لن تكون كافية إلا تغطية خدمة الديون وسداد الفوائد المترتبة عليها، دون الوفاء بأساس الدين(١٦٥). لذا فمخاوف خبراء الاقتصاد من تسبيل الاحتياطى الكويتى للوفاء بالتزامات البلاد الداخلية والخارجية تعد جدية دون شك، خاصة وأن اقرار قانون المديونيات المعدومة قد جعل حجم الديون يرتفع الى ٤٠ مليار دولار، ويصل العجز فى الموازنة ايضا الى حوالى ١٥ مليار دولار(١٦٦). إن ذلك الوضع الاقتصادى المتردى يتفق مع سمات ذلك الطور التى يحددها ابن خلدون فى أن الدولة تبدأ فى استنفاد أو استهلاك الثروات التى قامت بتجميعها فى الأطوار السابقة.

وسوف يؤثر هذا الوضع الاقتصادى المتدهور على عصبية الصباح، ويشير ابن خلدون أن هذا الطور يشهد عملية تفكك العصبية، بداية فى الفروع وقد يصل الانقسام إلى نواة العصبية نفسها. ورغم أن الخلافات داخل الأسرة الحاكمة ليست جديدة إلا أن علانيتها تعد امراً غير مسبوق، ففى عام ١٩٩٣ طلبت السلطات الكويتية من الانتربول ملاحقة (فهد محمد الصباح وخالد ناصر الصباح) المتهمين باختلاسات مالية خلال رئاستهما لمكتب الاستثمارات الكويتية بلندن(١٦٧)، وفى العام التالى مثل على خليفة الصباح وزير النفط السابق امام محكمة الجنايات بتهمة اختلاس مبالغ تتراوح بين ١٠٠ و ٢٠٠ مليون دولار من شركة ناقلات النفط الكويتية، وقد صرح بأن ما حدث مجرد خصومة شخصية(١٦٨)، وفى عام ١٩٩٥ تفجر الخلاف بصورة علنية بين ولى العهد (سعد العبدالله) ووزير الخارجية (صباح الأحمد الجابر) بسبب انتقاد ولى العهد فى اجتماع لمجلس الوزراء قرار وزير المواصلات باعادة الاتصالات الهاتفية والبريدية مع الأردن وقد كان ذلك بناء على توصية صباح الأحمد الذى اعتبر ما حدث انتقادا لشخصه فغادر الاجتماع وقدم استقالته(١٦٩).

إن الخلافات السابقة كانت نتاج الوضع الاقتصادى السيئ للكويت ويتضح ذلك فى الحالة الأولى والثانية وبصورة أقل وضوحاً فى الحالة الثالثة (استقالة وزير الخارجية ثم عدوله عنها بعد تدخل الأمير) ذلك لأن اعادة العلاقات مع ما يسمى بدول الضد يعد أمراً لازما بالنسبة لوضع الاقتصاد الكويتى الذى يحتاج للانفتاح والتعاون مع اقتصادات الدول المجاورة ومن ثم وإن كان الخلاف الأخير قد اتخذ طابع الخلاف فى وجهات النظر السياسية إلا أنه فى حقيقة الأمر تكمن ضمن اسبابه دوافع اقتصادية.

هناك العديد من المؤشرات على ترسخ سمات الحكم الأبوى وإن كان ذلك لم يكن ظاهراً قبل الغزو بسبب أن الوضع الاقتصادى كان أفضل نسبياً، ولكن مع تفاقم الأزمة الاقتصادية فقد برزت هذه السمات واتضحت فضلاً عن أنها قد ترسخت أكثر.

يلاحظ المراقبون الاقتصاديون أن الانفاق العام على الخدمات يتم كما لو أن البلاد تمر بأوضاع عادية على غرار ما كان يحدث اثناء الفورة النفطية فى السبعينات والثمانينات، فقد أعلنت الحكومة عما يسمى بسياسة «الاسكان المجانى» فوفقا للقانون يحق لكل اسرة الحصول على قرض ميسر (رفعت الحكومة قيمة القرض من ١٧٩ الى ٢٤٥ ألف دولار) وطويل الاجل (فترة سداد تصل الى ٣٠ سنة) لمساعدتها على اقتناء منزل خاص بها وهذا القرض معفى من الفوائد فضلا عن حق الأسرة فى الحصول على قطعة أرض لاقامة البناء عليها، ومع ضرورة الاهتمام بالوضع السكانى، إلا أن التكلفة المالية لهذه السياسة ضخمة تصل الى ١٧ مليار دولار خلال السنوات الخمس وهو ما يفوق عائدات النفط الكويتية التى يذهب ٩٠٪ لدفع الرواتب الحكومية (بما ذلك رواتب العسكريين)، وتبدو خطورة هذه السياسة اذا علمنا ان الحكومة عاجزة عن تدبير الموارد المالية اللازمة لتنفيذها فضلاً عن أن استمرار هذه السياسة سيدفع الى زيادة طلبات القروض بحيث ستقفز من ٣٠ ألف طلب الى ١٢٠ ألف طلب بسبب ارتفاع معدل النمو السكانى فى الكويت (٣٪ سنويا) وهو ما يجعل اجمالى التكلفة التقديرية حوالى ٣٠ مليار دولار [١٧٠].

إن تفسير تلك السياسة هو أنها جزء من استراتيجية الموالاة على المستوى الداخلى أو الرشوة السياسية وإن كان الوضع الاقتصادى المتأزم جعلها تبدو أكثر بروزاً عن ذى قبل ومن هنا يلفت الاقتصاديون النظر الى ضرورة عدم ادخال الخطط السكانية فى «بازار الانتخابات النيابية»[٥].

إن استراتيجية الموالاة على النطاق الخارجى تبرز بصورة واضحة فى السياسة الأمنية للكويت، والتى تقوم على محورين: الاتفاقات الأمنية، وإعادة بناء القوات المسلحة. فلقد عقدت الحكومة الكويتية مجموعة من الاتفاقات والمعاهدات الأمنية المشتركة مع اركان التحالف الدولى المناهض للعراق. وابرزها الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا.

أما المكون الآخر والأكثر أهمية وتكلفة فهو اعادة بناء القوات المسلحة لأنه لن يقتصر على استيراد اسلحة جديدة فحسب وانما اعادة تجديد اولويات الدفاع الكويتية بحيث يصير لدى الكويت جيش متكامل من حيث عناصره البرية والجوية والبحرية يصل الى ٣٦ ألف جندى بفرقتين مدرعتين وثلاثة اسراب جوية وقوة رئيسية من طائرات الهليكوبتر ونظام دفاعى بحرى يؤمن السواحل الكويتية ومياهها الاقليمية، وتقدر التكلفة الاجمالية لذلك البرنامج بـ ١٢ مليار دولار والفترة الزمنية لتنفيذه عشر سنوات. وقد بذلت الحكومة العديد من الجهود لتنفيذ هذا البرنامج فقد قامت بشراء ٢٣٦ دبابة قتالية و ٢٠٠ عربة قتالية من بريطانيا وأربعة زوارق بحرية وصواريخ أرض- أرض من فرنسا. كما تم تنفيذ صفقات مع شركات اجنبية لاعادة بناء البنية التحتية للقوات الكويتية(١٧١).

إن المنطق والشواهد التاريخية تؤكد أن تكديس السلاح الذى قامت به الكويت لم يكن قط رادعاً للعراق (اذا اعتبرنا انه هو العدو ومصدر تهديد للأمن القومى للكويت)

وأن انفاق المليارات على القوات المسلحة الكويتية أمر لا لزوم له فهى لم تقم بدور يذكر سواء فى منع الغزو أو التصدى له أو تحرير الكويت، وما كان بمقدورها أن تقوم بذلك أمام الجيش العراقى الأمر الذى يدفع الى التساؤل عن مبرر ذلك الانفاق العسكرى الهائل رغم الظروف الاقتصادية الطاحنة. ولعل الاجابة على ذلك انه تجسيد لاستراتيجية الموالاة الخارجية وثمن حماية الدول الكبرى لاستقلال الكويت والحفاظ عليه، وهو يوضح بروز العامل الخارجى كأحد عناصر عصبية الصباح دون مداراة.

كذلك تقوم الحكومة بما يسميه ابن خلدون بسياسة «جذع الأنوف» ولكن مع تطوير فى الشكل يأخذ فى الاعتبار مستجدات الواقع الكويتى، وهو ما يتضح من الخطاب الأميرى فى ٦ مارس ١٩٩٤ الذى حمل على عدم التعاون بين السلطتين وحذر من تجاوز الفاصل بين الحرية والفوضى(١٧٢). وبالمثل فقد شن ولى العهد، فى اول خطاب له عقب التعديل الوزارى (ابريل ١٩٩٤) والذى تم فيه اخراج ممثلى التيار الاسلامى من الوزارة، هجوماً على التكتلات السياسية والصحف التى تهدد الوحدة الوطنية وتسيىء للعلاقات مع الدول الصديقة(١٧٣).

يمكن تحليل الأداء البرلماني للأعضاء من زاويتين : -

أ - اقتراح أو تعديل مشروعات القوانين : -

هناك العديد من مشروعات القوانين التى اقترحها اعضاء المجلس وسيتم التعرض لبعضها سواء ما حظى بالموافقة أو ما تم رفضه.

• قضية الميزانية : -

ففى عام ١٩٩٣ عندما رفضت اللجنة المالية لمجلس الأمة الموافقة على موازنة وزارة الدفاع، اعلن د. اسماعيل الشطى رئيس اللجنة انه سيقترح مشروع قانون يكون بديلاً للذى رفضه فى حدود نفس المبلغ وإن كان يتميز بوجود بعض الضوابط مثل تقسيم المبلغ على سنوات وتشكيل لجنة مناقصات لشراء السلاح تجنبا للتجاوزات فى صفقات السلاح[١٧٤]. وقد وافقت اللجنة الاقتصادية للمجلس على برنامج اعادة بناء الجيش والانفاق العسكرى، وأكد رئيسها أن المشروع سيعرض على المجلس لاقراره وكان قد رفض من قبل ثلاث مرات. وقد وصف عبدالله النيبارى (النائب المعارض) هذا القرار بأنه متسرع وأنه سيستهلك ٤٠٪ من الاحتياطى[١٧٥]. وبعد أيام قليلة وافقت اللجنة المالية على مشروع زيادة ميزانية الدفاع بحوالى ١١ مليار دولار على مدار ١٢ عاماً[١٧٦]، وفى مايو ١٩٩٥ نصحت اللجنة المالية لمجلس الأمة الأعضاء برفض ميزانية الحكومة لعام ٩٦/٩٥ لأنها لا تحتوى على خطة واضحة لمواجهة العجز فيها[١٧٧]. ورغم أن نواب البرلمان ارجأوا الموافقة على ميزانية عام ٩٦/٩٥ المقدمة من هيئة الاستثمارات بسبب استيائهم من سوء ادارة التخصيصية وقلقهم من أن تكون تلكأ لسياسة موجهة لصالح فئة صغيرة من المستثمرين[١٧٨]، إلا أنهم وافقوا على زيادة الانفاق الوارد فى ميزانية عام ٩٥/٩٤ وسيتم الحصول على نصف تلك الزيادة من الاحتياطى لتمويل التجهيزات العسكرية الأمريكية فى الكويت[١٧٩]. ثم اعقب ذلك موافقة المجلس على ميزانية عام ٩٦/٩٥ بعدما تم الاتفاق على أن الحكومة ستقدم خطة تحاول فيها على مدار خمس سنوات خفض عجز الموازنة[١٨٠].

• بالنسبة لقضية المديونيات :

شهد البرلمان معارضة عارمة عقب اقرار مشروع قانون لتخفيف شروط الديون التى يزيد حجمها على نصف مليار دولار بحيث يعاد سداد الديون على خمس سنوات[١٨١].

وقد وصف د. اسماعيل الشطى رئيس اللجنة المالية ذلك القانون أنه بمثابة «رصاصة خرجت ومن المستحيل الامساك بها»، مما اثار عاصفة من الانتقادات داخل المجلس(١٨٢).

• بالنسبة لقضية حرية الصحافة:

فى اعقاب صدور قرار الحكومة بتعطيل صحيفة «الانباء» لمدة خمسة أيام، تقدم رئيس المجلس (احمد السعدون) بمشروع قانون بصدد حرية منح تراخيص إصدار الصحف، غير أن الحكومة اعترضت عليه(١٨٣).

وفى تطور معاكس بالنسبة لنفس القضية وافقت لجنة الثقافة والارشاد بالمجلس على مشروع قانون بتشديد العقوبات على الصحافة (الحبس لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات أو غرامة لا تتجاوز ٣ آلاف دينار أو بأحدهما وتعطيل الصحيفة أو إلغاء ترخيصها) اذا نشرت ما يمس شخص الأمير أو اتصالات رسمية أو اتفاقات لم تنشر فى الجريدة الرسمية أو سباً وقذفاً يعكر صفو العلاقات مع الدول الصديقة(١٨٤).

وقد ثارت انتقادات من جراء هذا القانون (قيد الدراسة) ووصف بأنه تعديل على قانون المطبوعات وهو لا يعدو عملية «ضرب فى ميت وهى حرام»، كما صرح د. اسماعيل الشطى انه لا يوافق على أن تكون عقوبة جرائم الرأى هى الحبس(١٨٥). ومن الغريب أن الشيخ ناصر الصباح كان من معارضى هذا المشروع وابدى دهشته من أن المجلس المنتخب هو الذى يقيد حرية الصحافة. ولقد دفعت ردود الأفعال داخل المجلس أو خارجه (قاطعت الصحافة المجلس واصدرت بياناً يندد بذلك التعديل لقانون المطبوعات فى اجتماع طارئ للجمعية العمومية للصحفيين) النواب الى تأجيل النظر فى هذا التعديل الذى يؤدى الى تغليظ العقوبة على الصحفيين ويقيد حرية الصحافة(١٨٦).

• بالنسبة لقضية محاكمة المسئولين:

ففى جلسة ساخنة ناقش المجلس تقرير مجلس الوزراء بصدد قانون محاكمة الوزراء الذى صدر فى غياب مجلس الأمة ١٩٩٠ والذى يقضى بتشكيل محاكم خاصة لمحاكمة الوزراء تجنباً للادعاءات الكيدية والاتهامات الباطلة، وقد وصف ذلك القانون بأنه غير دستورى فضلاً عن أنه يقنن نوعاً من الحصانة للوزراء وليس محاكمتهم(١٨٧)، ثم قام

المجلس بإسقاط ذلك القانون وعلى اثر ذلك مثل على خليفة الصباح وزير النفط السابق امام محكمة الجنايات بتهمة الاختلاس(١٨٨).

• بالنسبة لقضية سلطات مجلس الأمة :

فقد عقدت اللجنة التشريعية بالمجلس اجتماعاً وذلك عقب طلب الحكومة من المحكمة الدستورية تفسير المادة السابعة من الدستور التى تختلف مع المجلس بصددها، وطالب النواب بسرعة حسم القضية تجنباً للصدام بين السلطتين(١٨٩). وبالفعل فقد تراجعت الحكومة وقررت سحب طلبها المقدم للمحكمة الدستورية الأمر الذى كان يشكل قيداً على حرية المجلس فى مراجعة المراسيم الأميرية بين ١٩٨٦ - ١٩٩٢(١٩٠) وقد صرح صباح الأحمد النائب الأول لرئيس الوزراء أن ذلك قد حدث نتيجة اتفاق مع مجلس الأمة لتمرير بعض المراسيم التى اتخذت فى تلك الفترة(١٩١).

• بالنسبة لقضية البدون :

والتى يصفها احمد السعدون (رئيس مجلس الأمة) بأنها «قنبلة موقوتة»، فقد تقدم النائب محمد ضيف الله شرار بمشروع لمعالجة أوضاعهم، وقد جاء فى الاقتراح أن من لا يستطيع تعديل وضعه القانونى خلال مهلة معينة ويستطيع الحصول على عرض للهجرة الى أى بلد آخر يمنح مبلغ خمسين الف دولار بعد وصوله الى البلد الذى يهاجر اليه وابراز ما يثبت له السماح بالاقامة هناك. وقد لقى هذا المشروع استحساناً من البعض(١٩٢). وفى المقابل، فقد تقدم عبدالعزيز العدسانى باقتراح يحدد مهلة ٦ أشهر للبدون لتسوية اوضاعهم وتسلم مستحقاتهم ومغادرة البلاد فوراً والا سيطبق عليهم قانون اقامة الاجانب. غير أن لجنة الشئون الداخلية والدفع قد رفضت الاقتراح لصعوبة تطبيقه، واحيل الموضوع للمجلس حتى يناقشه ويتخذ قرارا نهائيا بصدده(١٩٣).

•بالنسبة لقضية أسلمة المجتمع :

تقدم نواب التيار الاسلامى بالعديد من الاقتراحات لمحاولة فرض تصوراتهم الفكرية على المجتمع الكويتى غير أنها فشلت كلها؛ مثل اقتراح انشاء هيئة للأمر بالمعروف والنهى عن المنكر؛ تعديل المادة الثانية من الدستور لتصبح الشريعة الاسلامية «المصدر

الرئيسى للتشريع؛ اقتراح منع الاختلاط بين الطلبة من الجنسين فى جامعة الكويت؛ اقتراح مشروع قانون يسمح للطالبات المنتقبات بالالتحاق بكلية الطب ودخول المعامل(١٩٤).

ويتضح مما سبق أن هناك بعض جوانب القصور فى ذلك الجانب للأداء البرلمانى لمجلس الأمة: فالمجلس فى بعض الحالات يبدأ برفض حاد لبعض المسائل ثم يعود ليقبل ما سبق أن رفضه (قضية الميزانية) أو أنه بعد أن يوافق على احد القوانين يثير عاصفة احتجاج ولكن بعد فوات الأوان (قضية المديونيات)، هناك حالات يثبت فيها المجلس أنه بعد ما يكون عن قيم الديمقراطية والحرية وتقبل الآخر، فلقد كان من الغريب بالفعل أن يقوم مجلس نيابى منتخب باقتراح قوانين تقيد حرية الصحافة التى يفترض أنها تعبر عن الهيئة الناخبة التى يمثلها. كذلك فموقف المجلس بالنسبة لقضية البدون يتراوح بين محاولة التخلص منهم بالتهديد بالطرد أو إغرائهم بالرحيل نظير دفع مقابل مادى، ولعله من الغريب أن يتبنى المجلس المنتخب هذا الموقف ويرفض ادماج هؤلاء فى المجتمع وحصولهم على كافة حقوق المواطنة سواء من منظور قيمى (تقبل الآخر/ حق الآخر فى التعبير عن نفسه وأن يوجد من الأصل) أو من منظور مصلحى (توسيع القاعدة الانتخابية لأحزاب المجلس ومن ثم زيادة فرص فوزها بعدد أكبر من المقاعد فى الانتخابات القادمة)، حتى فى قضية سلطات مجلس الأمة والتى أظهر فيها المجلس نوعاً من الوعى بحقوقه ومكانته فقد تمت فى إطار صفقة مع السلطة الحاكمة. أما اقتراحات القوانين العديدة والتى تتميز بالسفسطة والجدل العقيم والمتعلقة بأسلمة المجتمع فهى ليست سوى محاولات لجذب أنظار الناخبين بعيداً عن اخفاق البرلمان ومجرد مزايدات انتخابية لتعظيم فرص الفوز فى الانتخابات القادمة، ولعل المفارقة بين موقف المجلس فى قضيتى سلطاته وأسلمة المجتمع تكشف تناقضاً غريباً فقد تصلب حيث تطلب المرونة وعقد صفقة وساوم فى موقف مبدئى لايحتمل المساومة.

وحتى النجاح الذى تحقق لالحاح المجلس بصدد قضية توحيد الجنسية مما دفع الحكومة لاصدار تعديل لقانون الجنسية بحيث يسمح للكويتيين المولودين لآباء حصلوا على الجنسية بالتجنس، يقلل من أهميته قلة عدد هؤلاء بحيث إنهم لن يزيدوا اجمالى عدد الناخبين سوى بمقدار ٤ ٪ فحسب(١٩٥).

ب- الوسائل الرقابية (الاستجوابات، طلبات الإحاطة، الأسئلة) :

- **بالنسبة للجان التحقيق وتقصى الحقائق:**

ففى ديسمبر ١٩٩٢، طالب بعض النواب بفتح ملف الغزو العراقى لتحديد المسئولين عنه ومحاسبتهم، وقد اعترضت الحكومة على تشكيل لجنة تحقيق يكون لها صلاحية المساءلة والتحويل للقضاء وبعد جدل عنيف قبلت الحكومة تشكيل لجنة تقصى الحقائق مهمتها جمع البيانات المتعلقة بكارثة الغزو دون أن يكون لها سلطة توجيه الاتهام، ولا زالت اللجنة تقوم بعملها ببطء شديد، وهو مايعنى وجود «مهادنة ضمنية» بين المجلس والحكومة(١٩٦). وقد تشكلت لجنة من أعضاء مجلس الأمة قامت بزيارة مقر هيئة الاستثمارات الكويتية للتحقيق فى التجاوزات المالية وخسارة الصناعات الأسبانية التى تمولها الهيئة وقد أجرت تلك اللجنة حواراً مع بعض المسئولين السابقين والمستشار البريطانى للهيئة وإن كان كل من خالد صباح وفهد صباح مديرى الهيئة السابقين امتنعا عن مقابلة اللجنة فضلاً عن أن الملفات المتعلقة بالتعاملات المالية الخارجية للهيئة قد سرقت وفشلت اللجنة فى العثور عليها(١٩٧).

وقد قام مجلس الأمة بانشاء لجنة الدفاع عن حقوق الإنسان والتى تهتم بقضايا الأسرى والمفقودين(١٩٨)، غير أن تلك اللجنة قد قدمت استقالتها بعد رفض مجلس الوزراء استثناء الجمعيات ذات النشاط المتعلق بالأسرى من قرار حل كافة الجمعيات المرخصة التى تتعرض للعمل العام(١٩٩).

- **بالنسبة للأسئلة والطلبات:**

تقدم ١١ نائبا برلمانيا لمناقشة سياسة الحكومة حول فرض الرسوم الجديدة على الخدمات، وطالبوا بتعديل التصريحات الحكومية حولها وتخفيض الدعم وأوضحوا أن الدستور واضح فى نصه على عدم جواز فرض/ إلغاء ضرائب إلا بقانون(٢٠٠). ومع قيام الحكومة ببيع ١٧٠ مليون سهم فى شركة الصناعات الوطنية الكويتية بقيم منخفضة عن القيمة الحقيقية للسهم، فقد طالب أحمد السعدون بوقف برنامج التخصيصية حتى يتم وضع آلية واضحة له، كما طلب من لجنة حماية الأموال العامة فى البرلمان التحقيق فى تفاصيل الصفقة(٢٠١)، وقد طالب مجلس الأمة اللجنة المشتركة للجنتى الشئون الداخلية

والدفاع والشئون الخارجية إعداد تصور كامل حول رؤية البرلمان لأمن الكويت ومصادر تهديده ولاتزال اللجنة تسير بخطى وئيدة(٢٠٢).

• الاستجواب :

تقدم ثلاثة نواب بطلب استجواب وزير الداخلية وطالبوه بالاستقالة بعد الانتقادات الحادة التى وجهت إليه حول قيام أجهزة الأمن بتلفيق فضيحة أخلاقية للنائب أحمد الشريعان وترويجها فى الصحف، ولكن تفادياً لوقوع أزمة بين الحكومة والمجلس فقد ضغط أحمد السعدون على النواب وبالفعل قام المجلس بسحب طلب الاستجواب(٢٠٣).

كذلك فقد قدم النائب مفرح المطيرى استجواباً لوزير التعليم (د. أحمد الربعى) بصدد مخالفات إدارية تتعلق بالامتيازات المالية لسكن اساتذة الجامعات وسياسة البعثات الخارجية الدراسية والمناقصات وبصدد فضيحة أخلاقية تتعلق بأستاذ جامعى، ورغم أن مناقشة المطيرى للوزير كانت ضعيفة لاتبرر تقديم استجواب، فقد قام عشرة نواب من التيار الإسلامى بتقديم طلب حجب الثقة عن الوزير غير أنهم لم يتمكنوا من ذلك، وإن كانوا قد أعلنوا عن نيتهم تقديم استجواب حول تعليق تدريس بعض الآيات القرآنية فى مناهج المرحلة الثانوية(٢٠٤). وفى تصعيد جديد يشجع على تجديد الاستجواب، اتهم النائب جمعان العازمى د. الربعى باخفاء المعلومات عن اللجنة التعليمية فلم يذكر انه فى إطار تخفيف المنهج تم إلغاء بحث طويل عن الصهيونية والاكتفاء ببحث بسيط عن اليهودية. وجدير بالذكر أنه يحق للنواب استجواب الوزير فى حالة اخفائه معلومات عنهم، وقد قلل الربيعى من أهمية مايحدث وذكر أن تلك «عادة رمضانية» للنائب مفرج المطيرى(٢٠٥).

فيما يتعلق برقابة البرلمان على السلطة التنفيذية، فإنه يمكن ملاحظة أن اللجان التى تم تشكيلها لم تكن فاعلة، فاللجنة المسئولة عن كارثة الغزو كانت صلاحياتها تقف عند جمع البيانات والمعلومات ورغم ذلك فهى لم تنجز أعمالها بسبب مهادنة ضمنية بين الحكومة والبرلمان، وحتى اللجنة المكلفة بمتابعة الاستثمارات الكويتية فهى لم تصل لشىء حيث إن المسئولين عن التجاوزات المالية امتنعا عن الظهور أمامها وسرقت الملفات المتعلقة بالحسابات، وحتى لجنة الأسرى وحقوق الإنسان فقد أجبرت على تقديم استقالتها

لأنها وقعت بين مطالب أهالي الأسرى وقرارات الحكومة. وبذلك تكون محصلة عمل اللجان غير ناجحة على الاطلاق وهو مايعود في المقام الأول إلى وجود اتفاقات بين الحكومة والبرلمان وعدم رغبة الأخير في التصادم مع الحكومة ومن ثم يرضخ لمطالبها. ورغم أن العديد من الأسئلة التي قدمها أعضاء لهم وزنهم في المجلس، كانت تتعلق بموضوعات الخطورة والأهمية فقد ضاعت وسط النقاشات غير الهامة والمزايدات الانتخابية، وكان أكبر مثال على ذلك استجواب د. الربعي (وزير التعليم) والذي لم يصل إلى شيء والهجوم الذي تعرض له، ورغم ان استجواب وزير الداخلية كان يتعلق بممارسة شائنة من قبل الحكومة إلا أن عدم رغبة البرلمان في نشوب أزمة مع الحكم وتهادنيته كانت الدافع وراء سحب ذلك الاستجواب.

ولعله نتيجة الاخفاق في الأداء البرلماني سواء مايتعلق بعنصر اقتراح التشريعات أو عنصر الرقابة، فلقد عمد النواب الذين يستعدون لخوض الانتخابات القادمة إلى مهاجمة الحكومة بصورة غير مبررة بل ومتناقضة مع سلوكهم التهادني السابق ورغبتهم في عدم التصادم مع الحكومة، فأحمد السعدون حذر من وجود جهة ما تحاول عرقلة مسيرة الديمقراطية وتخريب مجلس الأمة، ويجزم مبارك الدويلة بأن الحكومة ستتدخل في الانتخابات المقبلة كما حدث من قبل، ويحذر أحمد الخطيب من تدخلات المسئولين في السلطة للعبث في الانتخابات المقبلة عن طريق شراء الذمم[٢٠٦]. ولاشك أن تفسير مايحدث من تراشق يكمن في محاولة النواب اصطناع بطولات زائفة بعد أن ظهر للناخبين أنهم أخفقوا في تحقيق وعودهم أثناء الحملة الانتخابية، وكذلك محاولتهم المزايدة على بعضهم البعض لتعظيم فرصهم الانتخابية ومداراة أدائهم السئ خلال هذا المجلس.

ولعله يمكن قياس أداء النواب بقدر ماحققوه من وعودهم الانتخابية، ووفقاً لهذا المؤشر فالعديد من القضايا تركت معلقة دون حل، فلم يتم السماح بتأسيس أحزاب أو إعطاء المرأة حقوقها السياسية وسكت النواب عن مطالبهم الخاصة بمحاسبة المسئولين عن الغزو وتقليص امتيازات أسرة الصباح وسحب الوزارات السيادية منهم فضلاً عن مطلبهم الرئيسي وهو فصل ولاية العهد عن رئاسة الوزراء وإن كان هذا الموضوع قد أثير ولكن دون الوصول إلى شيء.

أكثر من ذلك فتوجه السياسة الخارجية إزاء ما يسمى بدول الضد لم يحسم، مازالت قضية البدون وتوحيد الجنسية قيد الدراسة والنظر، إن المسكوت عنه في مجلس ١٩٩٢ يحمل رسالات لاتقل في أهميتها عما تم التصريح به.

ونتيجة للبون الشاسع بين الوعود الانتخابية والآمال المعقودة عليها والأداء المتواضع لمجلس الأمة فقد ساد شعور بالإحباط والحزن لدى المواطن العادى الذى شعر أن المجلس لم يقدم له شيئاً يذكر وإنما ترك القضايا المصيرية معلقة وركز على مسائل شكلية وهامشية، وهناك من يرى أن المسألة عبارة عن مصالح شخصية بحتة وتحقيق مصالح النواب الخاصة وتلك التى تهم أصحاب القوة، كذلك يشعر المواطن العادى بالبراجماتية الشهيرة التى تصل إلى حد الانتهازية للمجلس حينما يأخذون عليه أن «يخاف من المطالبة بالحق» حتى لايحل مثلما حدث فى عام ١٩٨٦. ويلمح البعض إلى أن حرمان المرأة من حقوقها السياسية يجعل التجربة الديمقراطية - إذا جاز القول - ناقصة لأنها تجمد دور المرأة فى زمن ماقبل النفط وفى فترة الاحتلال وبعد التحرير(٢٠٧).

الخلاصة :

لقد كانت الفرضية الأساسية التى تحاول الدراسة اثباتها هى الأثر السلبى لعملية نقل المؤسسات على أدائها لوظائفها والقيم المرتبطة بها.

وقد تم استخدام نظرية العصبية لابن خلدون بالتضامن مع نمط الأبوية السياسية الجديد لجالتونج كمنهج الدراسة، وتم التعرض لتطور المؤسسة التشريعية فى الكويت تاريخياً من خلال مرور الدولة فى الكويت للأطوار التى حددها ابن خلدون. كذلك الاطار الدستورى والقانونى المرتبط بالمؤسسة البرلمانية وكيفية ادخال تغييرات عليه حسب طبيعة ظروف المجتمع الكويتى. ثم اجراء الانتخابات التشريعية عام ١٩٩٢ وكيفية تأثير نمط الحكم السياسى وطور الدولة الذى حدثت فيها فى طبيعة القوى السياسية التى خاضتها ونتائج هذه الانتخابات. ثم تحليل هيكل العضوية من حيث الانتماء القبلى والسياسى بصورة أساسية. وأخيراً تحليل الأداء البرلمانى من زاويتى اقتراح/ اقرار/ تعديل التشريعات، والقيام بالرقابة على الحكومة.

ويتضح من ذلك كيفية التأثير السلبى لعملية نقل المؤسسة التشريعية على أدائها لوظائفها فضلاً عن اختلال نمط القيم المصاحب للمؤسسة فقد تحولت المحاسبية إلى عادة رمضانية ووسيلة للمزايدة الانتخابية. وتحولت البراجماتية إلى نوع من الانتهازية الشديدة. والحرية إلى رقابة وقيود من قبل الهيئة المنتخبة. فضلاً عن شيوع محاولات النواب لتحقيق الربح والمكاسب الشخصية ومصالح الدائرة الانتخابية على حساب المصلحة القومى.

وهو مايؤدى فى النهاية إلى تشويه[٢٠٨] المؤسسة المنقولة (البرلمان) لصالح الممارسات القديمة.

هوامش الدراسة

١- أرسطو طاليس، السياسة، ترجمة أحمد لطفي السيد، (القاهرة: الهيئة العامة المصرية للكتاب، ١٩٧٩)، ص ٣٤٨.

٢- D. Kavanagh, Great Britain: Political patterns and trends, in Roy Macridis (ed.), Modern political system in Europe (New Jersy prentice Hall, Inc., 1987), P. 12.

٣- اسحق دويتشر، النبي المسلح: تروتسكي ١٨٧٩-١٩٢١، ترجمة كميل داغر (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولي، ١٩٨١)، ص ٤١٥.

٤- د. كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة (الكويت: الربيعان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولي، ١٩٨٧)، ص ص ٢٤٢-٢٤٤.

٥- السيد يس، الوعي القومي المحاصر: أزمة الثقافة السياسية العربية، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩١)، ص ٣٥.

٦- المرجع السابق، ص ٣٦.

٧- المرجع السابق، ص ٣٥.

٨- د. علا أبو زيد، مجموعة محاضرات، السنة الرابعة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٤.

٩- Ola Abu Zeid, The Carer of the 19 th Century Political Reformer: Khayr Aldin Al Tunsi, Unpublished Paper, P. 16.

١٠- Nikkie R. Keddie, Islamic Philosophy and Islamic Modernism: The Case of Sayyid Jamel Addin Al Afghani, Paper presented to the International Congress of Orientalist, Ann Arbr, Michigan, 1967, P.2.

١١- هالة مصطفي، الاسلام السياسي في مصر: الاصلاح إلي جماعات العنف (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، الطبعة الأولي، ١٩٩٢)، ص ٤٢.

١٢- لمزيد من التفاصيل، المرجع السابق، ص ص ٤٥-٥٧.

١٣- المرجع السابق، ص ١٤٣، نقلاً عن د. جمال حمدان، شخصية مصر: دراسة في عبقرية المكان (القاهرة: عالم الكتب، ١٩٨١)، ص ص ٤٤٢-٤٤٣.

١٤- ميشيل غفلق، في سبيل البعث (بيروت: دار الطليعة، الطبعة الأولي، ١٩٦٤) ص ٤٦.

١٥- هالة مصطفي، الاسلام السياسي في مصر، مرجع سابق، ص ١٠٠.

١٦- د. محمد عابد الجابري، الخطاب العربي المعاصر (بيروت: دار الطليعة، الطبعة الثالثة، ١٩٨٨)، ص ١٩ و ص ١٨٢.

١٧- برتران بادي، الدولتان: السلطة والمجتمع في الغرب وفي بلاد الاسلام، ترجمة لطيف فرج (القاهرة: دار الفكر للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولي، ١٩٩٢)، ص ٩.

١٨- فرانسوا بورجا، الاسلام السياسي: صوت الجنوب، ترجمة لورين زكري (القاهرة: دار العالم الثالث، الطبعة الأولي، ١٩٩٢)، ص ٨٣.

١٩- Stephen White, Political Theory and Postmodernism (Cambridge: Cambridge University press, ,) pp. 2-3.

٢٠- John Gaddis, International Relations Theory and the end of the Cold War, International Security, vol. 17, no. 3, P. 40.

٢١- Stephen White, op. cit., PP. 4-11.

٢٢- John Brohman, Universalism, Environtrism and Ideological bias in development Studies, Third World Quarterly, vol. 16, no. 1, 1995, P. 122.

٢٣- Ibid., p. 121.

٢٤- السيد يسين، وحدة المنهج في دراسة المجتمعات المعاصرة (ملاحظات مبدئية) في د. نيفين مسعد (محرر)، العالمية والخصوصية في دراسة المنطقة العربية، أبحاث الندوة المصرية الفرنسية الثانية ٣-٥ يوليو، الطبعة الأولي، ١٩٩١) ص ٣٠.

٢٥- انظر، د. سيف عبد الفتاح، مقدمات أساسية حول التجني في التحليل السياسي: منظور معرفي وتطبيقي في د. عبد الوهاب المسيري (محرر) ندوة اشكالية رؤية معرفية، ودعوة للاجتهاد (القاهرة: المعهد العالمي للفكر الإسلامي، الطبعة الأولي، ١٩٩٢)، ص ص ٧٥٩-٧٨٤.

٢٦- لمزيد من التفاصيل: John Brohmans, op. cit., pp. 121-138.

(*) من أبرز هذه الدراسات: إكرام بدر الدين، ظاهرة الاستقرار السياسي في مصر ١٩٥٢-١٩٧٠، رسالة دكتوراه غير منشورة (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية)، د. وحيد عبد المجيد، الأحزاب المصرية من الداخل ١٩٠٧-١٩٩٢) (القاهرة: مركز المحروسة للنشر، ١٩٩٣)، د. اكرام بدر الدين، تطور المؤسسات السياسية (البرلمان والوزارة) في د. علي الدين هلال وآخرون، تجربة الديمقراطية في مصر ١٩٧٠-١٩٨١ (القاهر: المركز العربي للبحوث والنظر، ١٩٨٢).

٢٧- د. سيف الدين عبد الفتاح، عقلية الوهن: دراسة في أزمة الخليج (القاهرة: دار القارئ العربي، الطبعة الأولي، ١٩٩١)، ص ٢١.

٢٨- د. محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون العصبية والدولة: معالم نظرية خلدونية في التاريخ الاسلامي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، يونيو ١٩٩٢)، ص ص ١٦٣-١٦٤.

و د. حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون حتي محمد عبده (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الثانية، ١٩٩٢)، ص ٢٧٢.

٢٩- د. شفيق ناظم الغبرا، الكويت: دراسة في آليات الدولة القطرية والسلطة والمجتمع (القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، ١٩٩٥)، ص ص ٤٧-٤٨.

٣٠- د. محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون العصبية والدولة، مرجع سابق، ص ص ١٦٨-١٦٩.

٣١- محمد حسنين هيكل، حرب الخليج: أوهام القوة والنصر (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولي، ١٩٩٢)، ص ص ٦٤-٦٥.

٣٢- د. محمد محمود ربيع، النظرية السياسية لابن خلدون (القاهرة: دار الهنا للطباعة، الطبعة الأولي، ١٩٨١)، ص ٨٤.

٣٣- د. محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون.....، مرجع سابق، ص ١٨٨.

٣٤- المرجع السابق، ص ص ١٧٤-١٧٧.

٣٥- د. شفيق ناظم ، الكويت دراسة في آليات الدولة القطرية، مرجع سابق، ص ٤٧.

٣٦- محمد حسنين هيكل، حرب الخليج، مرجع سابق، ص ٦٥.

٣٧- د. محمد محمود ربيع، النظرية السياسية لابن خلدون، مرجع سابق، ص ٩٨.

٣٨- د. عطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة (بنغازي، منشورات، جامعة قاريونس، ١٩٨٨)، ص ٣٧٠.

٣٩- محمد حسنين هيكل، حرب الخليج، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

٤٠- د. حورية توفيق مجاهد، الفكر السياسي من أفلاطون حتي محمد عبده، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

٤١- د. عطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة......، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

٤٢- لمزيد من التفاصيل عن التركيب الطبقي لأهالي الكويت، شفيق ناظم الغبرا، الكويت، دراسة في آليات الدولة القطرية، مرجع سابق، ص ص ٤٧-٦٦.

٤٣- Marry A. Tetrault, Civil socity in Kuwait: Protected spaces and women's rights, Middle east journaal, vol. 47, no. 2, spring 1993, pp. 279-280.

٤٤- د. محمد عطا صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة، مرجع سابق، ص ص ٣٦٤-٣٦٥.

٤٥- محمد الرميحي، تجربة المشاركة السياسية في الكويت: ١٩٦٢-١٩٨١، في د. سعد الدين ابراهيم (وآخرون)، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، ١٩٨٧)، ص ٦٤٥.

٤٦- د. محمد عطا صالح، النظم السياسية العربية، .... مرجع سابق، ٣٧٢-٣٧٣.

٤٧- باكر النجار، المجتمع المدني في الخليج والجزيرة العربية، في سعد بنسعيد العلوي (وآخرون)، المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولي، ٩١٩٩٢، ص ٥٦٦٦.

٤٨- د. شفيق الغبرا، الكويت..............، مرجع سابق، ص ٤٨.

٤٩- محمد الرميحي، تجربة المشاركة السياسية في الكويت، مرجع سابق، ص ص ٦٤٥-٦٤٦.

٥٠- د. هدي ميتكيس، التجربة الديمقراطية الكويتية: ثغرات وآفاق، السياسة الدولية، عدد ١٢٠، أبريل ١٩٩٥، ص ٢٥.

٥١- د. عطا محمد صالح، مرجع سابق، ص ٣٦٦.

٥٢- د. شفيق الغبرا، مرجع سابق، ص ٤٩، ص ٥٤.

٥٣- برتران بادي، الدولة المستوردة: تغريب النظام السياسي،، ترجمة لطيف فرج (القاهرة: دار العالم الثالث، الطبعة الأولي، ١٩٩٦)، ص ص ٢٢-٢٣.

٥٤- د. شفيق الغبرا، مرجع سابق، ص ٥٤، ص ٥٩.

٥٥- برتران بادي، الدولة المستوردة.....، مرجع سابق، ص ٢٥.

٥٦- برتران بادي، الدولة المستوردة.....، مرجع سابق، ص ٣٥، ص ص ٣٩-٤٠.

٥٧- د. جلال معوض، السياسة والتغير الاجتماعي في الوطن العربي (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، الطبعة الأولي، ١٩٩٤)، ص ص ٣٣٦-٣٣٧.

٥٨- المرجع السابق، ص ص ٣٤٢-٣٤٣.

٥٩- برتران بادي، الدولة المستوردة.....، مرجع سابق، ص ٤١.

٦٠- Samuel Huntington, Political order in changing societies (New Haven: Yale University press, 1 st edition, 1968) , PP. 30-31.

٦١- د. محمد عابد الجابري، فكر ابن خلدون.....، مرجع سابق، ص ١٨٣.

٦٢- محمد الرميحي، مرجع سابق، ص ص ٦٥١-٦٥٢.

٦٣- د. شفيق الغبرا، الكويت..........، مرجع سابق، ص ٥٥.

٦٤- برتران بادي، الدولة المستوردة.....، مرجع سابق، ص ١٩.

٦٥- المرجع السابق، ص ١١١.

٦٦- محمد الرميحي، مرجع سابق، ص ص ٦٥٣-٦٥٥.

٦٧- المرجع السابق، ص ٦٥٦.

٦٨- برتران بادي، الدولة المستوردة، ص ١١٤.

٦٩- المرجع السابق، ص ١٢٣.

٧٠- الجغرافيا السياسية للنفط: تقرير الكونجرس الأمريكي، ترجمة علي منهمي (القاهر: سينا للنشر، الطبعة الأولي، ١٩٩١)، ص ٥٣.

٧١- المرجع السابق، ص ٢٨ نقلاً عن صندوق النقد الدولي (الكتاب السنوي لاتجاه التجارة) للسنوات ١٩٧٣-١٩٧٩.

٧٢- برتران بادي، الدولة المستوردة.....، مرجع سابق، ص ٣٨.

٧٣- د. شبل بدران، السياسة التعليمية في البلدان الريعية؛ دراسة حول إشكالية التوصيف الاجتماعي وعلاقته بسياسة التعليم في البلدان الخليجية المنتجة للنفط، المستقبل العربي، عدد ١٧٥، سبتمبر ١٩٩٣، ص ص ٨٦-٨٨.

٧٤- د. جلال معوض، السياسة والتغير الاجتماعي في الوطن العربي، ص ص ٣٣٨-٣٤٠.

٧٥- بيار سالينجر وأريك لوران، المفكرة الخطية لحرب الخليج: رؤية مطلع علي العد العكسي للأزمة (مترجم)، (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الطبعة الثالثة، ١٩٩١)، ص ١٢ و محمد حسنين هيكل، حرب الخليج....، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

٧٦- محمد حسنين هيكل، حرب الخليج......، مرجع سابق، ص ص ٢٥٧-٢٥٨.

٧٧- د. جلال معوض، مرجع سابق، ص ٣٥٢.

٧٨- د. سلوي شعراوي جمعة، التجربة البرلمانية في الكويت: دراسة في العوامل الداخلية، في د. نيفين مسعد (محرر) التحولات الديمقراطية في الوطن العربي، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، الطبعة الأولي، ١٩٩٣)، ص ١٧٠ و ص ١٦٨.

٧٩- المرجع السابق، ص ١٧١.

٨٠- المرجع السابق، ص ص ١٧٢-١٧٣.

٨١- Who's responsible?, The middle east, no. 217, Nov. 1992, P.6.

٨٢- محمد حسنين هيكل، حرب الخليج، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

(**) ومن المثير للدهشة أن هذه القرارات قوبلت بنوع من الانصياع السياسي حيث رفض أحمد السعدون (رئيس المجلس آنذاك) التوقيع علي بيان يعارض فيه قرار تعطيل الحياة البرلمانية ولم يسع إلي استرداد المجلس المنحل لسلطاته لحين انتخاب مجلس جديد. انظر د. هدي ميتكيس، التجربة الديمقراطية في الكويت......، مرجع سابق، ص ٣٣.

٨٣- د. عطا محمد صالح، النظم السياسية العربية المعاصرة .....، مرجع سابق، ص ص ٣٧٦-٣٧٧.

٨٤- د. نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الأوسط (بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية، الطبعة الأولي، ١٩٦٨)، ص ٣١٥.

٨٥- المرجع السابق ص ٣١٦٦ و د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ص ٣٨٠-٣٨٨١.

٨٦- د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ٣٨١.

٨٧- د. نعمة السعيد، مرجع سابق، ص ص ٣١٧-٣١٨.

٨٨- د. عطا محمد صالح، مرجع سابق، ص ص ٣٨١-٣٨٣.

٨٩- د. نعمة السعيد، مرجع سابق، ص ٣١٩.

٩٠- د. عطا محمد صالح، مرجع سابق، ص ص ٣٨٣-٣٨٤.

٩١- المرجع السابق، ص ٣٨٥.

٩٢- د. نعمة السعيد، مرجع سابق، ص ٣٢٠.

٩٣- د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ٣٨٦.

٩٤- د. يحيي الجمل، النظام الدستوري في الكويت: مقدمة في دراسة مبادئ الدستور العام (الكويت: مطبوعات جامعة الكويت كلية الحقوق، ١٩٧٠/١٩٧١)، ص ١٤٤.

٩٥- د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

٩٦- د. نعمة السعيد، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

٩٧- د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

٩٨- د. يحيى الجمل، النظام السياسي في الكويت، مرجع سابق، ص ص ٣٧٩-٣٨١.

٩٩- المرجع السابق، ص ٣٨١-٣٨٢.

١٠٠- د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ٣٨٨.

١٠١- د. يحيي الجمل، مرجع سابق، ص ص ٣٨٣-٣٨٦.

١٠٢- د. عطا صالح، مرجع سابق، ص ص ٣٩٧-٣٩٩.

١٠٣- محمد عبد المحسن المقاطع، قضية الدستور في أحمد الخواجة (وآخرون)، الكويت وتحديات مرحلة اعادة البناء (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، الطبعة الأولي، ١٩٩٢)، ص ص ٨٠-٨١.

١٠٤- راجع هذا البحث، ص ٢٤.

١٠٥- محمد عبد المحسن المقاطع، قضية الدستور، مرجع سابق، ص ص ٧٧-٧٨.

١٠٦- د. أحمد كمال أبو المجد، قضية الدستور، في أحمد الخواجة (وآخرون)، الكويت وتحديات مرحلة اعادة البناء، مرجع سابق، ص ص ٦٩-٧٠.

١٠٧- لمزيد من التفاصيل، تقرير المنظمة العربية لحقوق الانسان عن حالة حقوق الانسان في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة العربية لحقوق الانسان، ١٩٩٢)، ص ٢٠٦.

١٠٨- الأخبار، ١٦/٧/٩١.

١٠٩- محمد الرميحي، صوت الكويت، ٨/١٠/٩١.

١١٠- د. أحمد بشارة، الخلافات الاجتماعية في ضوء خبرة الاحتلال، في أحمد الخواجة (وآخرون)، الكويت وتحديات مرحلة اعادة البناء، مرجع سابق، ص ص ٢٨٥-٢٨٦.

١١١- المرجع السابق، ص ص ٢٨٣-٢٨٤.

١١٢- Keesing's Records of World Events (1991) (UK: Longman, vol. 37, March 1991), P. 38118.

١١٣- Ibid., P. 38118.

١١٤- Keesing's Record of World Events (1991) (UK: Longman, Vol. 37, April 1991), P. 38165.

١١٥- د. سعد الدين ابراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي (التقرير السنوي ١٩٩٢)، (القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، ١٩٩٢)، ص ١٧٨.

١١٦- المرجع السابق، ص ١٦٩.

١١٧- Keesing's Records (1991) (UK: LOngman, vol. 37, July 1991), PP. 38361-38362.

١١٨- د. سعد الدين ابراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي (التقرير السنوي ١٩٩٢)، مرجع سابق، ص ١٨٠.

١١٩- مجلة العالم، ٦ أبريل ١٩٩١.

١٢٠- د. سعد الدين ابراهيم، مرجع سابق، ص ١٧٩.

١٢١- المرجع السابق، ص ١٨٠.

١٢٢- لمزيد من التفاصيل عن التجمعات السياسية عقب التحرير وافكارها وأصولها. انظر د. فلاح المديرس، التجمعات السياسية الكويتية (مرحلة ما بعد التحرير)، السياسة الدولية، عدد ١١٤، أكتوبر ١٩٩٣، ص ٥٥.

١٢٣- Keesing's Records (1992) (UK:Longman, vol. 38, Feb. 1992), P. 38789.

١٢٤- د. سعد الدين ابراهيم، مرجع سابق، ص ١٦٩.

١٢٥- د. سعد الدين ابراهيم، مرجع سابق، ص ص ١٨٣-١٨٥.

١٢٦- Keesing's Record (1991) (UK: Longman, vol. 37, sep. 1991), P. 38455.

١٢٧- د. شفيق ناظم الغبرا، الكويت: دراسة في آليات الدولة القطرية....، مرجع سابق، ص ص ١٦٠-١٦١.

١٢٨- المرجع السابق، ص ١٥٧-١٥٨.

١٢٩- المرجع السابق، ص ص ١١٦١-١٦٢.

١٣٠- الجمهورية، ٥/١٠/٩٢.

١٣١- د. شفيق الغبرا، مرجع سابق، ص ١٦٣.

١٣٢- المرجع السابق، ص ص ١٦٤-١٦٥.

١٣٣- Who's Responsible?, The Middle East, No. 217, Nov., 92, P.6.

١٣٤- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٢ (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٣)، ص ٢٤٣.

١٣٥- المرجع السابق، ص ٢٤٣.

١٣٦- Who's Responsible?, op. cit., P.7.

١٣٧- Ibid., P.6.

١٣٨- السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٢، مرجع سابق، ص ص ٢٤٣-٢٤٤.

١٣٩- د. سعد الدين ابراهيم، مرجع سابق، ص ١٨٥ و ص ١٨٨

١٤٠- د. شفيق الغبرا، مرجع سابق، ص ١٦٧.

١٤١- Samuel Huntington, The Third Wave: Democratization in late Twintieth Century, (USA: University of Oklahama Press, 1 st Edition, 1991), P.6.

(**) كانت عبارة «المشاورات التقليدية» الواردة في الدستور عندما يتم تشكيل الوزارة هي التي دفعت الباحث لتحليل نتائج الانتخابات في هذا السياق.

(*) انظر، السيد يسين (محرر) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٢، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

١٤٢- Keesing's Records (1992), UK: Longman, Vol. 38, Feb. 1992, P. 38789.

١٤٣- السيد يسين (محرر) التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٢، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

١٤٤- القبس، ٧/١٠/٩٢.

١٤٥- د. سعد الدين ابراهيم (محرر)، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي (التقرير السنوي ١٩٩٣)، (القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية، ١٩٩٣)، ص ص ١٨١-١٨٢.

١٤٦- القبس، ٧/١٠/٩٢.

١٤٧- د. فلاح المديرس، التجمعات السياسية الكويتية (مرحلة ما بعد التحرير)، السياسة الدولية، عدد ١١٤، أكتوبر ١٩٩٣، ص ٨٠.

١٤٨- القبس، ٧/١٠/٩٢.

١٤٩- د. فلاح المديرس، التجمعات السياسية، مرجع سابق، ص ص ٦٢-٦٤.

١٥٠- القبس، ٧/١٠/٩٢.

١٥١- د. فلاح المديرس، التجمعات السياسية ....، مرجع سابق، ص ٦٦-٦٧.

١٥٢- القبس، ٧/١٠/٩٢.

١٥٣- د. فلاح المديرس، التجمعات السياسية، مرجع سابق ص ٥٨.

١٥٤- القبس، ٧/١٠/٩٢.

١٥٥- المرجع السابق.

١٥٦- المرجع السابق.

١٥٧- الإسلاميون في الطليعة، المجتمع، ١٣/١٠/١٩٩٢.

١٥٨- المرجع السابق.

١٥٩- المرجع السابق.

١٦٠- لمزيد من التفاصيل عن الدور السياسي للشيعة في الكويت، انظر د. فلاح المديرس، الشيعة في المجتمع الكويتي، السياسة الدولية، عدد ١٢٣ يناير ١٩٩٦.

١٦١- د. هدي ميتكيس، التجربة الديمقراطية الكويتية، مرجع سابق، ص ٢٩.

١٦٢- الكويت: المشكلة في حجم الديون واستمرار العجز، الوسط، عدد ٢١٣، ٢٦/٢/٩٦، ص ٣٦.

١٦٣- الوسط، عدد ١٧٩، ٣/٧/٩٥، ص ٤٢.

١٦٤- الكويت، المشكلة في حجم الديون، مرجع سابق ص ٣٦.

١٦٥- الكويت : ترشيد الانفاق أو نفاذ الاحتياط، الوسط، عدد ٢٠، ١٥/٦/٩٢، ص ٤٠.

١٦٦- المرجع السابق، ص ٤٠.

١٦٧- الوسط، عدد ٧٤، ٢٨/٦/٩٣، ص ٦

١٦٨- الأخبار، ٢٠/١/٩٤.

١٦٩- الوسط، عدد ٢٠٤، ٢٥/ ١٢/ ٩٥.

١٧٠- الكويت: الاسكان المجاني يكلف ٣٠ مليار دولار في ٢٠ سنة، الوسط، عدد ٢١١، ١٢/ ٢/ ٩٦ ص٣٦.

• ورد ذلك الاصطلاح في المقال السابق.

١٧١- لمزيد من التفاصيل: قاسم محمد حنفي، برامج القوات المسلحة الكويتية لعام ٢٠٠٠، الوسط، عدد ١٨٣، ٩٥/٧/٣١، ص ١٢-١٣.

١٧٢- الأهرام، ١٣/ ٤/ ٩٤.

١٧٣- Keesing's records of World events (1994), UK: Longman, Vol. 40, Apri 94, P.39983

١٧٤- الوسط، عدد ٧٧، ٩٣/٧/١٩ ص ٧٣.

١٧٥- الوفد، ٩٤/٣/١١.

١٧٦- الوفد ٩٤/٣/١٤.

١٧٧- Keesing's record (1995) UK: Langman, vol. 41, May 95, P. 40575.

١٧٨- الأهرام ٩٥/٧/٣١.

١٧٩- Keesing's record (1995) UK: Langman, vol. 41, June 95, P. 40621.

١٨٠- Keesing's record (1995) UK: Langman, vol. 41, July 95, P. 40719.

١٨١- الوفد ٩٥/٨/١٨

١٨٢-الوفد ٩٥/١٢/١٥.

١٨٣-الوسط، عدد ١٦٥، ٩٥/٣/٢٧، ص ٤٠-٥.

١٨٤- الأهرام، ٩٥/٨/١٤.

١٨٥- الوسط، عدد ١٨٩، ٩٥/٩/١١.

١٨٦- الأخبار، ٩٥/٧/٢٢.

١٨٧- الوفد ٩٤١/١٠.

١٨٨-الوفد ٩٤/٣/١٦.

١٨٩- الوفد ٩٤/٤/١٧.

١٩٠- الأهرام ٩٥/٥/٢٥.

١٩١- Keesing's record Op Cit. P. 405- 75

١٩٢- الوسط، عدد ٢٠٢، ١١/١٢/٩٥، ص ٥.

١٩٣- الوسط، عدد ٢١٦، ١٨/٣/٩٦، ص ٤-٥.

١٩٤- د. شفيق الغبرا، الكويت، مرجع سابق، ص ١٨٥-١٨٨.

١٩٥- السيد ، التقرير الاستراتيجي العربي ١٩٩٤ (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٥) ص ٢٦٦-٢٦٧.

١٩٦- د. سمعان بطرس فرج الله، الرؤية الكويتية لأمن الخليج في د. عبد المنعم المشاط (محرر) امن الخليج العربي: دراسة في الادراك والسياسات (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، الطبعة الأولي، ١٩٩٤)، ص ٨٣.

١٩٧- Keesing's record (1993) UK: Langman, vol. 39, Feb 93, P. 39343.

١٩٨- الوسط، عدد ٥٠، ١١/١/٩٣.

١٩٩- د. سعد الدين ابراهيم (محرر)، المجتمع المدني والتطور الديمقراطي في الوطن العربي (التقرير السنوي ١٩٩٣)، مرجع سابق، ص ١٧٨-١٧٩.

٢٠٠- الأهرام، ٢٥/٥/٩٥.

٢٠١- الوسط، عدد ١٧٩، ٣/٧/١٩٩٥.

٢٠٢- د. سمعان بطرس فرج الله، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

٢٠٣- د. سعد الدين ابراهيم، المجتمع الدولي والتحول الديمقراطي في الوطن العربي التقرير السنوي ١٩٩٣، مرجع سابق، ص ١٨٠.

٢٠٤- الوسط، عدد ١٦٢، ٦/٣/٩٥، ص ٦.

٢٠٥- الوسط، عدد ١٨١، ١٧/٧/٩٥، ص ٢٧.

٢٠٦- الكويت: تراشق بين الحكومة والنواب، الوسط، عدد ٢١٠، ٥/٢/١٩٩٦.

٢٠٧- مجلس الأمة تحت مطرقة مطالب وانتقادات الشعب، الأنباء، ٣١/١٠/٩٥.

٢٠٨- لمزيد من التفاصيل، انظر. د. السيد غانم، نقل المؤسسات السياسية مابين الحداثة والتقليدية، في د. مصطفي كامل السيد (محرر)، التحولات السياسية الحديثة في الوطن العربي (أبحاث الندوة المصرية الفرنسية المشتركة الأولي، (القاهرة: مركز الدراسات السياسية بكلية الاقتصاد، ١٩٨٩) ص ص٣٠٣-٣٠٨.

(٣)

المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة (١٩٧٢-١٩٩٠)

إبتسام سهيل

تسـعى هذه الدراسـة إلى تحليل بنيـة المجلس الوطنى فى الإمـارات فى الفتـرة (١٩٧٢-١٩٩٠) من خلال استعراض موقعه فى صنع القرار السياسى، وكذلك التعرف على الإطار القانونى من حيث دوره الدستورى وطبيعته، وتحليل هيكل العضوية به من حيث الخلفية الاجتماعية لأعضائه، بالإضافة إلى تحليل الأداء البرلمانى له للتعرف على مدى التغير والاستمرارية فى بنيته، ودرجة الفعالية فى أدائه لدوره الرقابى. غير أنه لابد من عرض موجز فى البداية للتنظيم السياسى والدستورى للمؤسسات فى دولة الإمارات لإلقاء الضوء على الهيكل الدستورى الذى يعمل فى إطاره المجلس الوطنى.

أولاً: التطور السياسى لدولة الإمارات:

لقد مر التطور السياسى لمنطقة الإمارات بثلاث مراحل:

الأولى هى ظهور القبائل القوية سياسيا وتمركزها فى المدن الساحلية والتحول من حياة البداوة المعتمدة على الرعى فقط إلى حياة أكثر حضرية معتمدة على أنشطة اقتصادية متنوعة كصيد الأسماك واللؤلؤ والتجارة والزراعة. والثانية هى ظهور السلطة الأوليجاركية وهى المرحلة التى تركزت فيها السلطة فى أيدى حكام محدودين واقتصرت عليهم وعلى خلفائهم بفضل المعاهدات التى وقعوها مع بريطانيا. والثالثة هى ظهور الدولة الإقليمية فى إطار دستورى يضم تحت لوائه الإمارات السبع فى كيان واحد سمى بدولة الإمارات العربية المتحدة فى عام ١٩٧٢.

وقد سبق الوصول إلى هذه المرحلة الأخيرة عدة محاولات للاتحاد بدأت منذ الخمسينيات وكان منشؤها الأساسى هو مخاوف بريطانيا من تدخل القوى الخارجية فى شؤون المنطقة أولاً، وخوفها من سقوط أنظمة الحكم القائمة وتغلغل العناصر الراديكالية ثانياً، لذا فقد حرصت بريطانيا على محاولة تجميع هذه الإمارات تحت كيان إدارى واحد سمى بمجلس الإمارات المتصالحة وقد أنشئ فى عام ١٩٥٣ وتكون من حكام الإمارات السبع، ولكن لم يكن له سلطة تنفيذية أو قوة عسكرية، ولم يكن لقراراته صفة الإلزام، وإنما هو مجرد مجلس يلتقى فيه الحكام للتشاور.

وكان لإعلان بريطانيا عن عزمها على الانسحاب فى عام ١٩٧١ أثر قوى فى دفع إمارات الخليج العربى إلى محاولة الاتحاد خوفا من الوقوع تحت سيطرة قوى خارجية،

وقد تمثلت أولى تلك المحاولات فى الاتحاد الثنائى بين أبو ظبى ودبى فى فبراير عام ١٩٦٨ ثم تم توجيه الدعوة إلى باقى حكام الإمارات الأخرى للانضمام اليه، وقد تم عقد أول اجتماع للمجلس الأعلى للاتحاد التساعى الذى ضم إمارات الساحل السبع بالاضافة إلى قطر والبحرين فى مايو ١٩٦٨ فى أبو ظبى، غير أن الخلافات الشخصية والقبلية والنزاعات القانونية حول اتفاقية الاتحاد وتركيبه كانت أحد أهم الأسباب التى أعاقت استمرار هذا الاتحاد وأدت إلى إيقاف مسيرته وانهياره بعد إعلان كل من قطر والبحرين عن استقلالهما فى أغسطس وسبتمبر عام ١٩٧١.

وفى الثانى من ديسمبر عام ١٩٧١ أعلن حكام كل من أبو ظبى ودبى والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة عن قيام اتحاد يضم إماراتهم الست والتى أصبحت سبعا فيما بعد عقب انضمام إمارة رأس الخيمة إليها فى عام ١٩٧٢ تحت اسم دولة الإمارات العربية المتحدة(١).

ثانياً: التنظيم السياسى والدستورى لدولة الإمارات العربية المتحدة:

أولاً: الدستور المؤقت:

لكل دولة دستور تستوحيه من ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومن طبيعة المرحلة التاريخية التى تمر بها.

وبعد استقلال الإمارات فى عام ١٩٧١ واتفاقها على قيام اتحاد يجمع بينها، اقتضت الظروف إعداد دستور ينظم أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمدة مؤقتة ولفترة انتقالية مدتها خمس سنوات يعاد بعدها تقييم الدستور، وإعداد دستور جديد فى ضوء معطيات التجربة وايجابياتها وسلبياتها.

وهذا الدستور المؤقت هو فى حقيقته تعديل لمشروع دستور الاتحاد التساعى ويلاحظ من مقدمته أنها لم تشر إلى صدوره من قبل المجلس الأعلى للحكام وإنما أكدت صدوره من الحكام أنفسهم. ولم يكن للإرادة الشعبية أى دور فى وضعه بل كانت غائبة؛ إذ لم يختر الشعب جمعية تمثله ولا عرضت عليه نصوص الدستور ليقول رأيه فيها.

وبعد انتهاء الفترة الانتقالية الأولى المحددة للدستور المؤقت، وتبدى الضعف فى سلطات المؤسسات الدستورية، وعدم قدرتها على مواصلة التقدم وتلبية احتياجات التطور، كان من المنتظر أن يتم إعداد دستور جديد يحمل صفة الديمومة ويدعم سلطات المؤسسات الدستورية بما يمكنها من الاضطلاع بواجباتها.

وقد صدر قرار من رئيس الدولة بالفعل بعد موافقة المجلس الأعلى على تشكيل لجنة تأسيسية عكفت على إعداد مشروع جديد للدستور عدلت فيه بصورة رئيسية قواعد توزيع الاختصاصات على المؤسسات الدستورية، غير أنه فى الواقع لم يتم الاتفاق بين حكام الإمارات حول الدستور الدائم، لأن الخلافات التى أطاحت بالدستور المؤقت ظلت قائمة مما أدى إلى تجديد العمل بالدستور المؤقت لمدة خمس سنوات أخرى انتهت فى ١٩٨١/١٢/١ ومنذ ذلك التاريخ استمر التجديد قائماً كلما انتهت الفترة الانتقالية، وظل العمل سارياً بالدستور المؤقت(٢).

ثانياً: الهيكل الدستورى:

يتمثل الهيكل الدستورى لدولة الإمارات فى المؤسسات التالية: المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد ونائبه، مجلس الوزراء، المجلس الوطنى، المحكمة الاتحادية العليا.

أولاً: المجلس الأعلى للاتحاد:

يعتبر المجلس الأعلى للاتحاد أعلى سلطة اتحادية تملك القرار النهائى فيما يتعلق بمعظم المسائل الهامة، وقد أعطى الدستور الاتحادى المؤقت صلاحيات واسعة لهذه الهيئة التى يعكس تكوينها الأتوقراطية فى قالب جماعى، ويتألف هذا المجلس من جميع حكام الإمارات السبع المكونة لدولة الإمارات والذين ترتبط عضويتهم فى المجلس بصفتهم حكاما لإماراتهم، فتصرف الحكام فى المجلس الأعلى باعتبارهم سلطة اتحادية يراعى فيه بالدرجة الأولى عدم تعارضه مع وضعهم كحكام لوحدات محلية ولذلك فإن كل قرار يصدر من المجلس الأعلى يجب أن تراعى فيه مصالح الإمارات وعدم المساس بالمركز الخاص بحكامها، ولكل إمارة ممثلة فى المجلس صوت واحد لكن القرارات تصدر بأغلبية

خمسة أصوات من سبعة أصوات على أن يكون من ضمنها صوتى أبو ظبى ودبى فى المسائل الموضوعية، أما فى المسائل الإجرائية فتصدر القرارات بالأغلبية العادية أى بواقع أربعة أصوات من سبعة.

ويبين الواقع العملى أن قرارات المجلس الأعلى فى المسائل الهامة لا تتخذ بالأغلبية المشار إليها وإنما بإجماع الآراء وذلك لضمان تنفيذها، وفى بعض الأحيان حتى صدور القرار بالإجماع لا يضمن تنفيذه فيما بعد.

وللمجلس نوعان من الاختصاصات تنفيذية وتشريعية وتنقسم الاختصاصات التنفيذية إلى قسمين يتولى القسم الأول منها المجلس بمفرده بينما يباشر الثانية عن طريق رئيس الدولة أو مجلس الوزراء، وتشمل الاختصاصات التنفيذية: انتخاب رئيس الاتحاد ونائبه، قبول عضو جديد فى الاتحاد، رسم السياسة العامة للدولة، التصديق على تكتل الإمارات فى وحدات سياسية أو إدارية، الرقابة على شئون الاتحاد بوجه عام، المحافظة على الأمن والنظام داخل إمارات الاتحاد، الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء، تعيين رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها، أما الاختصاصات التشريعية للمجلس فتتمثل فى أنه صاحب الكلمة النهائية بالنسبة للقوانين الاتحادية التى يملك الاعتراض أو الموافقة عليها.

ثانياً: رئيس الاتحاد ونائبه:

يتم اختيار رئيس الاتحاد ونائبه من قبل المجلس الأعلى للاتحاد عن طريق الانتخاب طبقاً للمادة (٥١) من الدستور الاتحادى المؤقت ويشغل الرئيس ونائبه منصبيهما مدة خمس سنوات ميلادية قابلة للتجديد مع احتفاظهما بالعضوية فى المجلس الأعلى وكذلك بمنصبيهما كحاكمين لإمارتيهما، وهذا دليل على حرص الحكام أثناء اتفاقهم على تأكيد الوجود المستقل للإمارات وحكامها فالمناصب الاتحادية مرتبطة بالمنصب فى الإمارة وتأتى نتيجة له.

ويمارس نائب رئيس الاتحاد جميع اختصاصات الرئيس عند غيابه، ولرئيس الاتحاد صفتان متداخلتان من حيث كونه رئيساً للدولة من جهة ورئيساً للمجلس الأعلى من جهة أخرى، لذا فإن سلطاته مختلفة باختلاف هاتين الصفتين فهناك اختصاصات يمارسها عن

طريق المجلس الأعلى وأخرى عن طريق مجلس الوزراء، وتشتمل أهم هذه الاختصاصات على: رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد، توقيع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التى تصدر عن المجلس الأعلى، تعيين رئيس مجلس الوزراء، رئاسة المجلس الأعلى للاتحاد، تعيين كبار الموظفين الاتحاديين، تمثيل الدولة فى الداخل والخارج، إعلان الحرب الدفاعية، حل المجلس الوطنى بعد موافقة المجلس الأعلى.

وبالرغم من وجود هذه الصلاحيات الواسعة إلا أن هناك جملة من الأسباب التى تضعف من قدرة رئيس الدولة على ممارسة صلاحياته وهى خاصة باعتبارات التوازن بين الحكام، ومراعاة الأوضاع الداخلية للإمارات وعلاقة الإمارات وحكامها بعضهم ببعض.

ثالثاً: مجلس الوزراء:

يعتبر مجلس الوزراء الاتحادى الهيئة التنفيذية للاتحاد كما نصت على ذلك المادة (٦٠) من الدستور المؤقت وهو يباشر مهامه تحت إشراف رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى، ويتكون من مجلس الوزراء ونائبيه، ويتم اختيار رئيس مجلس الوزراء عن طريق اقتراح رئيس الدولة وبعد موافقة المجلس الأعلى، أما نائبا رئيس الوزراء فيعينان بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء غير أنه على صعيد الواقع الفعلى لا يملك رئيس الوزراء الحرية فى اختيار أعضاء وزارته فتلك الحرية مقيدة باعتبارات التوازن بين الإمارات، وحكام الإمارات حريصون على امتداد هذا التوازن إلى مجلس الوزراء، ويتولى مجلس الوزراء الاختصاصات التالية:

متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد، اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية، إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد، وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية، تعيين الموظفين الاتحاديين وعزلهم.

ويباشر مجلس الوزراء معظم هذه الاختصاصات تحت رقابة المجلس الأعلى للاتحاد، هذا بالإضافة إلى أن بعض النصوص الاتحادية التى أوجبت على الوزراء الاتحاديين التشاور مع السلطات المحلية فى الإمارات فيما يمارسونه من سلطات واختصاصات عندما

يكون لهذه السلطات والاختصاصات علاقة مباشرة بالإمارات جعل من سلطة مجلس الوزراء محدودة.

رابعاً: المحكمة الاتحادية العليا:

تتألف المحكمة الاتحادية العليا من رئيس، وعدد من القضاة لا يزيد عن خمسة يعينون بمرسوم صادر عن رئيس الاتحاد بعد تصديق المجلس الأعلى عليه. وقد حدد الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا التى من أبرزها حق فرض الرقابة القضائية على دستورية القوانين الاتحادية بالاضافة إلى تحديد مدى دستورية التشريعات المحلية الصادرة من كل إمارة، ومن مهام المحكمة الاتحادية العليا أيضاً بحث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، وتقرر المادة (١٠١) من الدستور المؤقت أن أحكام المحكمة الاتحادية العليا نهائية وملزمة.

وتشمل اختصاصات هذه المحكمة تفسير أحكام الدستور اذا ما طلب منها ذلك من قبل احدى سلطات الاتحاد أو حكومة احدى الامارات ويعتبر هذا التفسير ملزماً للجميع. ويدخل فى اختصاصها أيضاً مساءلة الوزراء وكبار موظفى الدولة عما يقع منهم من أفعال أثناء أدائهم لوظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى وفقاً للقانون الخاص بذلك.

خامساً: المجلس الوطنى الاتحادى:

أولاً: الإطار القانونى والدستورى للمجلس الوطنى:

يمثل المجلس الوطنى السلطة التشريعية ضمنياً، حيث لا يوجد نص صريح بذلك فى الدستور المؤقت، وهو ذو مجلس تشريعى واحد ومؤلف من ٤٠ مقعداً موزعين بشكل نسبى كالتالى: ٨ مقاعد لكل من أبو ظبى ودبى، ٦ مقاعد لكل من الشارقة ورأس الخيمة، ٤ مقاعد لكل من عجمان والفجيرة وأم القيوين. ويعكس هذا التوزيع تفاوت الإمارات المنضوية فى اطار الاتحاد فى الثراء والنفوذ. ورغم أن الدستور لم ينص على طريقة معينة لاختيار شاغلى هذه المقاعد إلا أن الإمارات جميعها اختارت أسلوب التعيين(٣). كما أن الدستور لم يحدد من المسؤول عن اتخاذ هذا القرار نيابة عن الإمارة، هل هو

الحاكم أم الأسرة الحاكمة أم مواطنو الامارة. ومن ثم فقد استفاد الحكام من عدم التحديد هذا بأن جعلوا سلطة اختيار الأعضاء منوطة بهم، واستخدموها لكسب الولاء بين الفئات الاجتماعية فى اماراتهم(٤).

لقد خبر المجلس الوطنى فى الفترة (١٩٧٢-١٩٩٠) ثمانية مجالس تشريعية عمل فيها تحت ظل الدستور المؤقت، وجدير بالذكر أن المجلس الوطنى فى الإمارات على خلاف مثيليه فى الكويت والبحرين لم يتعرض للحل أو التعطيل منذ نشأته.

ولتحليل الإطار القانونى والدستورى لهذا المجلس ينبغى تناول الموضوعات التالية:

أ- شروط العضوية:

وقد تمثلت فى المحددات التالية :-

حددت المادة (٧٠) من الدستور المؤقت للامارات شروط عضوية المجلس الوطنى تمثلت فى الآتى:

١- أن يكون من مواطنى إحدى إمارات الاتحاد ومقيماً بصفة دائمة فى الإمارة التي يمثلها فى المجلس.

٢- ألا يقل سنه عند اختياره عن ٢٥ سنة.

٣- أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، محمود السيرة، حسن السمعة ولم يسبق الحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

٤- أن يكون لديه إلمام كاف بالقراءة والكتابة(٥).

وعلى الرغم من أن النص الدستورى لم يفرق بين المواطن الأصلى والمواطن بالتجنس، الا أن القانون الاتحادى رقم ١٧ لسنة ١٩٧٢م فى شأن الجنسية وجوازات السفر يحرم المواطن بالتجنس من أن يكون عضواً بالمجلس الوطنى، واستثنى من ذلك المواطنون من أصل عمانى أو قطرى أو بحرينى بعد مرور سبع سنوات على اكتسابهم جنسية الدولة(٦).

والجدير بالذكر هو أن هذه التفرقة بين الفئتين أمر مقصور على الحقوق السياسية ولا يمتد إلى الحقوق المدنية والاجتماعية.

كما لا يعنى الشرط الأول أن عضو المجلس الوطنى ممثل لإمارته فقط وإنما هو نائب عن شعب الاتحاد جميعه(٧).

ب- مدة العضوية:

مدة العضوية بالمجلس الوطنى وفقاً للمادة (٧٢) من الدستور سنتان ميلاديتان من تاريخ أول اجتماع له. ويحدد المجلس بعدها تجديداً للمدة الباقية حتى نهاية الفترة الدستورية، علماً بأن فترة الدستور المؤقت هى خمس سنوات، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدة عضويته فى المجلس(٨).

ولقد أفسحت هذه المادة المجال أمام بعض الأعضاء للاستمرار فى المجلس لمدة طويلة شملت فى بعض الأحيان الفصول التشريعية التسعة كلها.

وتنتهى العضوية فى المجلس فى الحالات التالية:

أ- الوفاة.

ب- الاستقالة وهى نوعان: صريحة وضمنية. حيث يجب أن تكون الاستقالة الصريحة كتابية إلى رئيس المجلس، أما الضمنية فقد اعتبرت المادة (١٢٢) من اللائحة الداخلية للمجلس غياب العضو عن خمس جلسات متتالية أو عشر متفرقة فى دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول يعد بمثابة الاستقالة من المجلس.

جـ- إسقاط العضوية: وهى فى حالة فقدان عضو المجلس لأحد الشروط المنصوص عليها فى المادة (٧٠) من الدستور المؤقت.

د- سقوط العضوية: وهو تلقائى وليس بحاجة إلى قرار من المجلس بشأنه حيث نصت المادة (٥) من اللائحة الداخلية للمجلس بأنه 'على عضو المجلس الذى يجمع بين العضوية وتولى إحدى الوظائف العامة فى حكومة الاتحاد، أن يختار احداهما خلال الثمانية أيام التالية لقيام حالة الجمع وإلا اعتبر انه اختار الأحدث منها'.

هـ- حل المجلس[٩].

جـ- حصانة الأعضاء:

نص الدستور المؤقت فى المادة (٨١) منه على عدم جواز مؤاخذة عضو المجلس عما يبديه من أفكار وآراء أثناء قيامه بعمله فى المجلس[١٠]، وهذا الإعفاء من المسئولية مرتبط بوجود العضو داخل المجلس ولجانه وممارسته لدوره التمثيلى، ولا يمتد إلى الآراء التى يبديها خارج المجلس حيث تخضع هذه الآراء للقواعد العامة فى المساءلة.

كذلك كفل الدستور المؤقت حماية عضو المجلس الوطنى من أى اجراء جنائى يتخذ ضده، فقضى بأنه لا يجوز أن تتخذ أية إجراءات جزائية ضد أى عضو أثناء انعقاد المجلس وفى غير حالة التلبس بالجريمة إلا بإذن المجلس[١١].

ثانياً: التنظيم الداخلى للمجلس:

يتكون المجلس الوطنى للإمارات من الوحدات التنظيمية الفرعية التالية:-

أ- هيئة مكتب المجلس الوطنى:

للمجلس هيئة مكتب تتشكل من رئيس المجلس ونائبيه ومراقبين اثنين يتم انتخابهم من بين أعضاء المجلس بالاقتراع السرى، وينتخب الرئيس ونائباه فى أول جلسة من كل فصل تشريعى، أما المراقبين فيتم انتخابهما فى مستهل كل دورة سنوية عادية.

ويتولى الرئيس رئاسة جلسات المجلس، ويمثله فى الاتصال بالهيئات الأخرى ويتحدث باسمه، كما يقوم بالاشراف على جميع أعماله وكذلك الأمانة العامة التابعة له ويراقب هيئة مكتبه ولجانه، وتعادل سلطاته سلطات الوزير بالنسبة لموظفى المجلس ومستخدميه.

ويحل النائب الأول للرئيس محل الرئيس فى حالة غيابه، فإذا غاب النائب الأول حل النائب الثانى محله، ويختص المراقبان بالاشراف على تحرير مضابط الجلسات والشؤون المتعلقة بمهام المجلس واجتماعاته والأمور التى يطلبها منهما الرئيس فى شأن ادارة الجلسة[١٢].

وتتولى هيئة المكتب بصفة خاصة النظر فى مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامى، واختيار الوفود لتمثيل المجلس فى الداخل والخارج، ومتابعة تنفيذ توصياته، كما تمارس اختصاصات مجلس الوزراء بالنسبة لموظفى المجلس(١٣).

ب- الأمانة العامة للمجلس الوطنى:

للمجلس أمانة عامة تنظم بقرار من رئيس المجلس بعد موافقة هيئة مكتب المجلس، ويتولى رئاستها أمين عام يعين بقرار من رئيس الاتحاد بناء على ترشيح من رئيس المجلس الوطنى بعد موافقة هيئة المكتب، ويتولى الأمين العام سكرتارية هيئة المكتب ويحضر جلسات المجلس، ويشرف على شؤون الأمانة العامة وموظفيها، وفى حالة حل المجلس تلحق الأمانة العامة برئاسة مجلس وزراء الاتحاد(١٤).

جـ- لجان المجلس الوطنى:

تنبثق عن المجلس ثمان لجان تتألف كل منها من سبعة أعضاء، وتختص كل لجنة بشؤون وزارة واحدة أو أكثر. ويتم تشكيل هذه اللجان فى الأسبوع الأول من الاجتماع السنوى للمجلس، وللمجلس فى أول كل دور أن يقرر بناء على اقتراح من هيئة المكتب بقاء تشكيل اللجان على حالها أو اجراء مايراه من تعديلات عليها.

ويؤلف المجلس اللجان الدائمة التالية:

١- لجنة الشؤون الداخلية والدفاع.

٢- لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والصناعية والتخطيط.

٣- لجنة الشؤون التشريعية والقانونية.

٤- لجنة الشؤون الصحية والعمل والشؤون الاجتماعية.

٥- لجنة لشؤون الخارجية.

٦- لجنة المرافق العامة.

٧- لجنة فحص الطعون.

وللمجلس أن يؤلف لجانا أخرى دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل ويضع لكل لجنة مايراه من أحكام خاصة بشأنها، ويتم انتخاب أعضاء اللجان بالأغلبية النسبية وجلساتها سرية. ويحق للجان أن تطلب بواسطة رئيس المجلس حضور الوزير المختص لبحث الأمر المعروض عليها، كما يحق للوزراء حضور جلسات اللجان عند نظر موضوع يختص بوزاراتهم(١٥).

د- أدوار انعقاد المجلس الوطني:

حددت المادة (٧٢) من الدستور المؤقت مدة الفصل التشريعي للمجلس بسنتين ميلاديتين، وينقسم الفصل التشريعي إلى دورين للانعقاد مدة كل منهما ستة شهور، وهي أقل من المدة التي نصت عليه دساتير كل من الكويت وقطر والبحرين حيث تبلغ مدة دور الانعقاد بمجالسها التشريعية ثمانية شهور(١٧).

وللمجلس أدوار انعقاد عادية وغير عادية وتكون دعوة المجلس للانعقاد وفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء، ويمكن دعوة المجلس للانعقاد في دور غير عادي كلما دعت الحاجة لذلك(١٨).

ولا يجوز للمجلس في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر في أمور وموضوعات غير تلك التي دعي من أجلها، ويمكن تأجيل اجتماعات المجلس بواسطة مرسوم صادر من رئيس الاتحاد وموافقة مجلس الوزراء لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحتسب ضمن مدة الدورة العادية للمجلس(١٩).

ويبين الواقع العملي أن هذه الشروط لم يتم الالتزام بها؛ فغالباً ما كان المجلس ينعقد بواسطة مرسوم رئاسي في تواريخ متأخرة عن تلك التي رسمها الدستور المؤقت. وعلى خلاف الحال في الدستورين الكويتي والبحريني فالمجلس لا يستطيع المطالبة بانعقاد دور اضافي(٢٠).

هـ- اجتماعات المجلس الوطني:

يعقد المجلس جلسة عادية مرة كل أسبوع(٢١) وحيث إن المدة الأدنى لدور الانعقاد العادي هي ستة شهور، فمدة انعقاد المجلس إذن هي ٢٤ يوماً في دور الانعقاد كله وهو معدل ضعيف بالنسبة لمؤسسة تشريعية.

وجلسات المجلس علنية ويحق لأى فرد من الجمهور حضورها وفقاً للقواعد التنظيمية التى يضعها المجلس ومع ذلك يجوز أن تكون الجلسات سرية اذا طلب ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه(٢٢).

ثالثاً: الخلفية الاجتماعية لأعضاء المجلس الوطنى:

يتضح من تحليل الخلفية الاجتماعية لأعضاء المجلس انقسام مصادر التجنيد بالمجلس الوطنى إلى مصدرين: أولهما تقليدى.. ويتمثل فى القبائل والعشائر والعائلات المتحالفة مع الأسر الحاكمة، ثم التجار. بينما تمثل المصدر الثانى فى النخبة الصاعدة من حملة المؤهلات العلمية العالية والخبرات الوظيفية.

ونظراً لأن مجتمع الامارات ككل المجتمعات فى شبه الجزيرة العربية يتسم بالطبيعة القبلية والعلاقات القائمة على التحالف والقرابة والنسب، كان لابد وأن تنعكس هذه السمات على بنائه السياسى وتركيب نخبته الحاكمة التى اعتمد تجنيد أغلب أفرادها على انتماءاتهم القبلية والعائلية وعلاقات التحالف بينهم.

ومن أبرز القبائل التى شكلت مصدراً من مصادر تجنيد أعضاء المجلس الوطنى هى قبيلتى المناصير، الظواهر، أما العشائر فقد كانت المزاريع، القبيسات، المحاربة، الهوامل. وكانت أبرز العائلات هى العتيبة، الطاير، الحبتور، المدفع، عمران، الشامسى، غباش، بن جرش، الجروان.

ومن عائلات التجار كانت الغرير، لوتاه، العويس، المسعود.

ويتبين من تحليل الخلفية التعليمية لأعضاء المجلس الوطنى أن هناك جزءاً من التغيير قد طرأ على أسس التجنيد السياسى فى مجتمع الإمارات، حيث أصبح التعليم والخبرة الوظيفية أحد العناصر المهمة فى عملية الحراك الاجتماعى. ويعكس تنامى اعداد أفراد النخبة الصاعدة فى المجلس الوطنى تعاظم أهميتهم ومحاولة النظام استيعابهم داخل مؤسساته(٢٣).

كما يكشف استقصاء الخلفية الاجتماعية لأعضاء المجلس استبعاد فئات معينة من عضويته كالمرأة والأقليات الدينية والعرقية، فبالنسبة للمرأة لا يوجد نص دستورى يمنع دخول المرأة إلى عضوية المجلس الوطنى، فالمادة (٧٠) من الدستور المؤقت لا تحدد

جنس المواطن المؤهل لعضوية المجلس الوطنى(٢٤)، ومع ذلك لم تنضم أية امـرأة إلى عضوية المجلس خلال الفصول التشريعية محل الدراسة (١٩٧٢-١٩٩٠) وهو أمر فرضته أعراف المجتمع وتقاليده القبلية، فلم يكن للمرأة دور سياسى يذكر فى السابق فلا عجب أن يستمر هذا الوضع طالما ظلت القيم القبلية سائدة فى المجتمع.

وفيما يتعلق بالأقليات فعلى الرغم من أن معظم السكان الأصليين فى الإمارات هم من العرب السنة، الا ان هناك بعض الأقليات الدينية والعرقية من بين من يحملون الجنسية الأصلية، اذ يوجد سنة من ذوى الأصول الفارسية والأفريقية وفدوا إلى المنطقة مع مطلع القرن التاسع عشر وهم يدعون انتسابهم إلى القبائل العربية التى كانت تسكن الساحل الشمالى من الخليج العربى والخاضع لإيران، أما الفئة الأخرى فهم ينحدرون من سلالة الأفارقة الذين جلبوا إلى المنطقة خلال العهود المزدهرة لتجارة الرقيق.

وبالإضافة إلى هؤلاء هناك جماعة صغيرة من المسلمين الشيعة ينتمى أفرادها إما إلى أصول عربية (السعودية والبحرين) أو غير عربية (فارس والهند) ويتركز معظمهم فى إمارة دبى والشارقة.

وتعتبر هذا الأقليات الثلاث مندمجة فى المجتمع إلى حد كبير، ومع ذلك لم يستخدم المجلس الوطنى كقناة لتعزيز اندماج هذه الفئات، فلم يشهد المجلس منذ انشائه تعيين أى عضو ينتمى إلى هذه الفئات الثلاث باستثناء عضو واحد قادم من عجمان ومن ذوى الأصول الفارسية.

وبالرغم من وجود نوع من عدم الرضى بين أفراد هذه الفئات إلا أن أمر استبعادهم من المجلس الوطنى لم يطرح قط بشكل عام رغم كون معظمهم ممن يحملون الجنسية الأصلية بحكم القانون، فعلى الرغم من مشاركتهم فى الإدارات الاتحادية والمحلية الا أنه لم يتم اشراكهم بالكامل فى الميدان السياسى.

رابعاً: اختصاصات المجلس الوطنى:

للمجلس وظيفتان تدخل الأولى فى نطاق التشريع، وتتعلق الثانية بالرقابة السياسية والمالية على أعمال الحكومة، وسوف نحلل هاتين الوظيفتين فى السياق التالى :-

أولاً الوظيفة التشريعية:

لا يتولاها المجلس بمفرده أو يستأثر بها كما هو الحال فى النظم النيابية، وإنما تشترك معه السلطة التنفيذية بهيئاتها الثلاث وهى المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد، ومجلس الوزراء. وتجدر الإشارة إلى أن دور السلطة التنفيذية فى الوظيفة التشريعية يفوق دور المجلس الوطنى وهى تمارس الجزء الأكبر والأهم من تلك الوظيفة بينما يشارك المجلس بدور محدود فى تلك الممارسة(٢٥).

وتتمثل الوظيفة التشريعية فى عملية صنع القوانين، وهى عملية مركبة تمر بعدة مراحل تبدأ وفقاً لأحكام الدستور المؤقت باقتراح مشروع القانون فى مجلس الوزراء ثم رفعه إلى المجلس الوطنى لمناقشته والتصويت عليه، ثم التصديق عليه من قبل المجلس الأعلى للاتحاد أو الاعتراض على ما يكون المجلس الوطنى قد أدخله من تعديلات على مشروع القانون وذلك من جانب رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، وفى النهاية تأتى مرحلة اصداره من رئيس الدولة(٢٦).

وهكذا يبدو جلياً أن حق الاقتراح سواء بالنسبة للقوانين أو تعديل الدستور هو أمر مقصور على السلطة التنفيذية وحدها، أما ما يدخله المجلس الوطنى من تعديلات أو مايقوم به من رفض لمشروعات القوانين المحالة اليه من مجلس الوزراء إنما هو من قبيل القرارات غير الملزمة للمجلس الأعلى للاتحاد أو لرئيس الاتحاد، حيث يملك كل منهما حق رفضها عند عرض الأمر عليه، واذا تم ذلك أعيد المشروع إلى المجلس الوطنى لاعادة النظر فيما اتخذه فيه من تعديل أو رفض، فإذا أصر على موقفه السابق بالتعديل أو الرفض كان للمجلس الأعلى للاتحاد سلطة دستورية كاملة فى التصديق على مشروع القانون دون التقيد بقرار المجلس الوطنى(٢٧).

يبين ما سبق أن المجلس الوطنى هو فى حقيقة الأمر سلطة استشارية غير ملزمة أو يمكن القول بأنه سلطة تشريعية محدودة الصلاحيات.

ويسمح الدستور لمجلس الوزراء فى الحالات الطارئة وبموافقة من المجلس الأعلى للاتحاد اصدار القوانين فى غيبة المجلس الوطنى على أن يخطر المجلس بهذه القوانين فى الفصل التالى لعطلة المجلس مباشرة، وليس لأعضاء المجلس الوطنى أى سلطة للتصويت على هذه القوانين(٢٨).

وقد بلغ العدد الاجمالى لمشروعات القوانين المعروضة على المجلس فى الفترة (١٩٧٢-١٩٩٠) ٢١٨ مشروعاً انقسمت إلى ١٧٠ مشروع قانون جديد، و٤٨ مشروع تعديل لقانون قائم. وشملت التعديلات الدستورية واللوائح الداخلية والسياسة الخارجية، وقضايا الأمن والضبط الادارى، والموازنة الاتحادية والحسابات الختامية، وإنشاء وتنظيم المؤسسات الاتحادية، وضم المؤسسات المحلية، والنقد والشؤون التجارية والاقتصادية والزراعية.

كما شملت أيضاً شؤون العاملين الاتحاديين والضرائب والرسوم والجنسية والجوازات والهجرة والإقامة، وتنظيم علاقات العمل، المرافق العامة، وخدمات الاتصالات والخدمات البريدية، والخدمات الاجتماعية وقضايا المجتمع، والخدمات التعليمية والصحية والكهربائية، والمطبوعات والصحافة والنشر.

واستأثر الفصلان التشريعيان الأول والرابع بالنسبة الكبرى من إجمالى هذه المشروعات حيث بلغت ١٨,٣ ٪، بينما جاء الفصلان السابع والثامن فى المرتبة الأخيرة بنسبة ٦,٤ ٪ و٦,٩ ٪ على التوالى.

وقد بلغ عدد مشروعات القوانين المرفوضة من قبل المجلس ٣ مشروعات بينما أُدخل التعديل على ١١٢ مشروعاً وتمت الموافقة على ١٠٣ مشروعات[٢٩]. ويشير ما سبق إلى مايقارب النصف من المشروعات قد تم تعديله من قبل المجلس مما يدل على أن المجلس الوطنى لم يتردد فى استخدام سلطته بالكامل فى هذا المجال. ولم تمر مشروعات القوانين بسهولة كما كانت الحكومة تتمنى، مما يشير إلى أن المجلس لم يكن مجرد ختم لمشروعات الحكومة، رغم سلطته المحدودة جداً فى مجال المراجعة، ويدل العدد القليل من القوانين المرفوضة من قبل المجلس على أنه كان حريصاً على تجنب الصدام مع الحكومة.

وهناك مجموعة من القوانين لم تعرض على المجلس حيث إنها صدرت فيما بين أدوار انعقاده أو قبل تكوينه أو بدون موافقته، وقد بلغ عدد القوانين الصادرة فى غياب المجلس ٩٧ قانوناً منها ٩ قوانين صدرت قبل تأسيسه، و٣ قوانين بدون موافقته. وهكذا فإن نسبة القوانين التى صدرت دون العرض على المجلس أو بدون موافقته بلغت ٣٠,٧ ٪ أى حوالى ثلث القوانين[٣٠]. وعلى الرغم من أن الدستور يجيز لمجلس الوزراء اصدار

القوانين فى غياب المجلس الوطنى (أثناء العطلة الصيفية) فى حالة الضرورة، الا أن استخدام هذا الحق كان متوقفاً إلى حد بعيد على طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وغالباً ما كانت السلطة التنفيذية تسئ استخدام هذا الحق فى فترات التوتر بينها وبين المجلس[٣١].

وفى أوائل عام ١٩٧٩ عقد المجلس الوطنى اجتماعاً مشتركاً مع مجلس الوزراء تمخض عن رفع مذكرة مشتركة من المجلسين إلى المجلس الأعلى تضمنت التوصيات اللازمة لمجابهة الأخطار المحدقة بالبلاد[٣٢]. ولم تلق هذه المذكرة تجاوباً من بعض أعضاء المجلس الأعلى حيث تم على إثر ذلك تغيير الوزارة، واتسمت الفترة الباقية من الفصل التشريعى الرابع بالتوتر مع الوزارة الجديدة وأخذت العلاقة طابع التحفظ والتجاهل لدور المجلس، ونظراً للعلاقة المتوترة بين المجلسين استخدمت السلطة التنفيذية حقها الدستورى فى إصدار أربعة قوانين أثناء عطلة المجلس فى صيف عام ١٩٨٠، وهى قانون المصرف المركزى، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون إنشاء مؤسسة الامارات العامة للبترول، وقانون تنظيم مهنة المحاماة.

وعلى الرغم من أن المجلس لم يكن له سلطة رفض هذه القوانين الا أنه قدم احتجاجاً مكتوباً على اصدار القوانين فى غيبته استند فيه إلى الفقرة (٤) من المادة (١١٠) من الدستور المؤقت والتى تعطى للسلطة التنفيذية الحق فى استصدار القوانين فى غياب المجلس الوطنى فى حالة الضرورة، حيث تبين للمجلس أن القوانين الأربعة الصادرة فى غيابه لا تتسم بحالة الاستعجال التى تبرر تجاوز اختصاصات المجلس، وسطر المجلس احتجاجه هذا فى رسالة بعث بها إلى مجلس الوزراء[٣٣].

إن ما سبق لمثال صريح على أن السلطة التنفيذية قد تسئ استخدام سلطاتها، وكذلك على دفاع المجلس عن وظيفته التشريعية، فقد أراد المجلس أن يبين قلقه بشأن استخدام هذه السلطة، وكان هدفه هو تقييد استغلال مثل هذه السلطة الاستثنائية.

مشروع قانون العقوبات:

لقد وصف مشروع قانون العقوبات بأنه أكثر وثيقة قانونية تعرضت للنقاش فى تاريخ الإمارات. اذ استغرق من الحكومة ١٣ شهراً للتوصل إلى اتفاق مع المجلس الوطنى على

اصـدار هذا القـانون، وقـد عـرض مـشـروع القـانون على المجلس الوطنى بتـاريخ ١٩/٣/١٩٨٥ وتم الانتهاء من مناقشته فى ٨/٤/١٩٨٦، واستغرق النقاش حوله ثمان جلسات كان فى بدايتها معلقاً بين الالغاء والابقاء، ثم عندما استقر له البقاء أخذ فى التقلب بين الايقاف والتأجيل والتعديل(٣٤).

وفى الاجتماع الأول مر كل شيء بهدوء، وتمت مناقشة ١٤٨ مادة من المشروع الذى تألف من ٤٥٨ مادة، لكن فى الجلسة الثانية ثارت معارضة قوية ضد المشروع تمحورت حول نقطتين أساسيتين: أولاهما: باب التعاريف، والثانية: جرائم أمن الدولة. فقد كان الرأى أن مشروع القانون جاء خالياً من باب للتعاريف يوضح مفاهيم التعبيرات والاصطلاحات القانونية وغير القانونية العديدة التى وردت فى المشروع مما قد يؤدى بالمشروع إلى الغموض وسوء التطبيق، أما فيما يتعلق بالنقطة الثانية وهى الجرائم التى تمس بأمن الدولة فقد كان الرأى بأن هذه الجرائم غامضة وغير محددة ومن شأنها جر الناس إلى المشانق.

وبالرغم من دفاع وزير العدل عن المشروع الا أن المجلس قرر بأغلبية أعضائه تأجيل النقاش إلى حين ورود التعاريف المطلوبة. وقد كان من الواضح أن العقبة الرئيسية فى اقرار مشروع قانون العقوبات هى المواد الخاصة بجرائم أمن الدولة. وتم تقديم تعديلين رئيسيين على مشروع القانون يتعلق الأول بالمواد الخاصة بالجرائم ضد أمن الدولة حيث كان رأى الأعضاء أن التشدد فى حماية أمن الدولة سوف ينقلب عكسياً ليهدد أمن المواطن ومن ثم فقد نجح المجلس فى حذف ست مواد من المشروع كانت تحمل موقفاً متشدداً ازاء التعبير عن الرأى أو نشر معلومات عن الدولة(٣٥).

أما التعديل الثانى فهو حذف المواد المتعلقة بجرائم الخمر، والتوصية بأن يفرد لها قانون خاص أو تضم إلى قانون المخدرات، وبعد نقاش طويل وافقت الحكومة على كل التعديلات المطلوبة من قبل المجلس الوطنى، وتم اصدار القانون فى عام ١٩٨٦ معدلاً وفقاً لرغبات المجلس(٣٦).

إن ما سبق يقدم مثالا على أن المجلس من الناحية العملية حاول أن يكون أقوى من النصوص التى تضمنها الدستور.

ثانياً: الوظيفة الرقابية:

للمجلس حق الرقابة على السلطة التنفيذية فى المجالات التالية :

١- الرقابة السياسية:

لقد منحت المادتان (٩٢)، (٩٣) من الدستور المؤقت أعضاء المجلس الوطنى بعض الأدوات المباشرة وغير المباشرة التى تمكنهم من مراقبة الأداء الحكومى وهى توجيه الأسئلة البرلمانية، ومناقشة الموضوعات العامة وكذلك ابداء التوصيات.

أ- الأسئلة البرلمانية:

تقتضى المادتان (٩٢، ٩٣) بأن يجيب رئيس الوزراء أو نائبه أو الوزير المختص على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل أعضاء المجلس الوطنى والتى تطلب تفسيراً عن الشؤون الداخلة فى نطاق اختصاصاتهم[٣٨].

وقد وضع المجلس الوطنى اجراءات تنظيم ذلك حيث لا يجوز توجيه السؤال الا من عضو واحد بالاضافة إلى اشتراط أن يكون السؤال مكتوباً وموقعاً بوضوح وايجاز. ولهيئة المكتب الحق فى استبعاد أى سؤال لا تتوافر فيه الشروط السابقة، وللعضو حق الاحتجاج ضد ذلك[٣٩].

وبلغ عدد الأسئلة الموجهة للحكومة خلال الفترة (١٩٧٢-١٩٩٠) ٦٦ سؤالاً مقدمة من ٢٢ عضواً حظيت الخدمات العامة وشؤون العاملين بالقدر الأكبر منها.

وجدير بالذكر أن توجيه الأسئلة البرلمانية لم يكن أبداً وسيلة رقابة فعالة بالنسبة للمجلس وانما هى بالأحرى أداة للاستفسار[٤٠].

ب- الموضوعات العامة:

نصت المادة (٩٢) من الدستور المؤقت على حق المجلس الوطنى فى مناقشة الموضوعات العامة بعد موافقة الحكومة عليها ما لم يخطر مجلس الوزراء المجلس الوطنى بتعارض الموضوع مع المصالح العليا للاتحاد، ويحضر المناقشة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

كما يحق للحكومة من تلقاء نفسها أو في حالة توجيه سؤال إليها طلب مناقشة موضوع معين متعلق بشؤون الدولة الاتحادية[٤١].

ومما سبق يبدو واضحاً أن طرح الموضوعات العامة في المجلس الوطني مقصور على الشؤون الاتحادية، كما جاء في اللائحة الداخلية للمجلس أنه يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام متعلق بشؤون الاتحاد على المجلس للمناقشة[٤٢] مما يعكس أهمية هذه الوسيلة.

وتجب الاشارة إلى أن تقديم الطلب لا يعني أن المناقشة إلزامية، ويخطر مجلس الوزراء بالطلب مباشرة، ولمجلس الوزراء سلطة الاعتراض على مناقشة أي موضوع يعتبره متعارضاً مع المصالح الاتحادية العليا.

ويبلغ عدد الموضوعات التي ناقشها المجلس الوطني خلال الفصول التشريعية الثمانية ١٥١ موضوعاً استأثرت الخدمات التعليمية والصحية والبيئية، والخدمات الاجتماعية والمرافق العامة والكهرباء والماء بأعلى نسبة منها اذ بلغت ١٧,٢ ٪ من اجمالي الموضوعات، تلتها الشؤون التجارية والاقتصادية والصناعية والزراعية والثروة المعدنية بنسبة ١١,٩ ٪.

وتمت مناقشة ١٩,٩ ٪ من هذه الموضوعات في الفصل التشريعي الأول ٢٧,٢ ٪ في الفصل التشريعي الثاني وكانت في الفصل الثالث ١١,٩ ٪، وفي الرابع ٧,٩ ٪، وفي الخامس ٩,٩ ٪ أما في الفصلين السادس والسابع فقد كانت ٢ ٪، وجاء الفصل الثامن في المرتبة الأخيرة بنسبة ٢ ٪[٤٣].

وقد تنتهي مناقشة الموضوعات العامة باصدار توصيات حول سير العمل وهو تعبير عن الرضى عن الاجابة المقدمة من قبل الوزير المختص، أو تشكيل لجنة للاستقصاء أو متابعة الموضوع.

وتم اصدار توصيات بخصوص ٩٩ موضوعاً، والاكتفاء بما أدلى به الوزير المختص في ٣٩ موضوعاً، وشكلت لجنة للدراسة وتقصي الحقائق في ٨ موضوعات، بينما تم رفع تقرير – إلى المجلس الأعلى بخصوص موضوع واحد فقط، وأحيل ١١ موضوعاً إلى جلسات سرية إما لأهمية الموضوع أو بطلب من الحكومة.[٤٤]

ورغم أن الدستور نص على وجوب حضور رئيس الوزراء أو الوزير المختص عند مناقشة الموضوعات العامة الا ان هذه القاعدة الدستورية لم يتم التقيد بها في أحيان عديدة، وقد كان رد فعل المجلس على ذلك يحمل جانباً كبيراً من السخط والاستياء، ففي جلسة ١٩٨٦/٢/٢٣ التى كانت مخصصة لمناقشة موضوعات متعلقة بوزارات التخطيط، والبترول والمالية والصناعة، والمواصلات، والكهرباء والماء لم يحضر الا وزير البترول، وساد الجلسة جو من التوتر واحتدمت التعليقات، وقرر المجلس توجيه خطاب الى رئيس مجلس الوزراء كان مما جاء فيه ما يلى:

«نظراً لأن تخلف الوزراء عن حضور جلسات المجلس الوطنى الاتحادى صار ظاهرة مؤسفة تقوض نشاط المجلس، وتشل حركته عن أداء واجبه المفروض عليه، لذلك نرجو عرض الأمر على مجلس الوزراء لتقرير الوسيلة الكفيلة بضمان حضور الوزراء لجلسات المجلس تأكيدا للتعاون الواجب بين المجلس والحكومة»

وكان هذا اعلاناً من المجلس عن رفضه مبدأ اعتذار الوزراء عن حضور جلساته وتمسكه بمبدأ الأولويات المطلقة لجلسات المجلس على أية اعمال أو ارتباطات أخرى للوزراء.(٤٥)

ولم تكن مناقشات المجلس مقصورة على القضايا التى كان مسئولا عنها وانما امتد نشاطه الى مجالات أخرى ليست ضمن اختصاصاته. فالمادة (٩١) من الدستور المؤقت قضت بأن تخطر الحكومة المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التى تعقدها مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية، ولكن المجلس الوطنى لا يستطيع التصويت عليها وانما قد يبدى ملاحظاته بشأنها. فالمجلس اذاً كان مكبلا تماما بمواد الدستور. فعلى سبيل المثال تمت مناقشة الاتفاقية الاقتصادية بين دول مجلس التعاون الخليجى، ووجهت لهذه الاتفاقية انتقادات شديدة من بينها التوقيع على الاتفاقية دون تحفظ من قبل الدولة، عدم حماية المنتجات الوطنية، عدم الاستفادة من الاستثناءات الواردة فى الاتفاقية، عدم الالتزام بتطبيق الاتفاقيات والقوانين على مستوى الامارات.

ومن ثم تم اصدار توصية بأن تعرض الاتفاقيات المستقبلية على المجلس للنظر والمناقشة لمساعدة الوزارة المختصة.(٤٦)

جـ - إبداء التوصيات :

منح الدستور المؤقت المجلس الوطني حقاً غير مقيد لإبداء التوصيات وفقاً لرغبات ومطالب الأعضاء المتعلقة بالقضايا العامة. وتأتي هذه التوصيات بعد مناقشة الموضوعات العامة وتقدم للسلطة التنفيذية ولكنها ليست ملزمة فقد يرفضها مجلس الوزراء ومع ذلك يجب أن يخطر المجلس الوطني بأسباب رفضه.(٤٧)

وقد بلغ عدد التوصيات التي رفعها المجلس الوطني للحكومة ١١٢ توصية شملت مجالات عديدة منها التعليم والماء والكهرباء والشؤون الداخلية والخارجية، الشؤون الاجتماعية، الاقتصاد والتجارة.

وحظيت الشؤون الاقتصادية والتجارية والمالية والتخطيط بأعلى نسبة منها بواقع ١٥,٢ ٪ تلتها الخدمات الصحية والصحة العامة بنسبة ١٠,٧ ٪(٤٨)

٢ - الرقابة المالية :

المقصود بها مراقبة ومتابعة المالية العامة للدولة. وتتعلق بالنظر في مشروعات القوانين المتعلقة بالوسائل المالية للدولة كالضرائب والقروض والموازنة السنوية والحساب الختامي.

وتنص المادة (١٢٩) من الدستور المؤقت على وجوب إحالة الحكومة لمشروع الموازنة الاتحادية مشتملاً على الايرادات والمصروفات الاتحادية الى المجلس الوطني قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل للمناقشة وابداء الملاحظات عليه، ومن ثم فان دور المجلس نحو مشروع الموازنة ليس اقرارها أو اجازتها من الناحية القانونية وانما هو دور استشاري.

ولم يتفق الواقع العملي مع الاجراءات الدستورية اذ لم تلتزم الحكومة الاتحادية ابداً بهذه المادة حيث كانت مشروعات الموازنة الاتحادية تعرض غالبا على المجلس الوطني بعد مضي شهور على بدء السنة المالية. ولقد شكل هذا الأمر مصدر قلق لأعضاء المجلس تم التعبير عنه باصدار توصية في نهاية جلسة ١٩٨٣/٥/٢٤ المخصصة لمناقشة موضوع الميزانية الاتحادية جاء فيها ما يلي:

«إن المجلس يعبر عن قلقه للتأخير غير العادى فى اعداد ميزانية الاتحاد هذا العام على خلاف المادة ١٢٩ من الدستور، كما يعبر عن عدم ارتياحه لما صاحب هذا التأخير من سلبيات انعكست على المسيرة الاتحادية، ويوصى المجلس بضرورة المواجهة الجادة للأسباب التى أدت إلى هذا التأخير لتقويم الأوضاع وتصحيح المسار تمهيداً لسرعة إعداد الميزانية وإصدارها» .(٤٩)

أما الحساب الختامى فإن الدستور ينص فى المادة (١٣٥) على تقديم مشروع قانون الحساب الختامى للادارة الاتحادية عن السنة المالية المنقضية الى المجلس الوطنى خلال الأربعة شهور التالية لانتهاء السنة المذكورة ليبدى المجلس ملاحظاته عليه.

وتجدر الاشارة الى انه لم يتم الالتزام هنا أيضا بنص الدستور من حيث المدة المقررة للعرض على المجلس حيث غالبا ما كان الحساب الختامى لا يعرض الا بعد انقضاء سنتين أو أكثر على انتهاء السنة المالية(٥٠).

الخلاصة

يشير الاطار الدستورى للمؤسسة التشريعية فى الإمارات الى أن هناك تشابها بين المجالس التقليدية والمجلس الوطنى، فالقرارات ليست نهائية بل يجب تصديقها من قبل الحكام، وتعتبر تعديلات المجلس الوطنى وتوصياته آراء استشارية وليست ملزمة، كما ان كلا المجلسين التقليدى والوطنى يمثلان الجماعات التقليدية، ومن ثم يمكن اعتبار المجلس الوطنى مجلساً تقليدياً ولكن مع بعض الاختلاف، فقد تم تأسيسه وحمايته من قبل دستور مكتوب، وبالنسبة لمؤسسة فى مجتمع تقليدى يعد هذا الأمر تطوراً كبيراً. ومن جانب آخر يعتبر دور ووظائف المجلس الوطنى أوسع من تلك الخاصة بالمجالس التقليدية.

ورغم أن للمجلس وظائف تشريعية وسياسية الا ان سلطته فى تحقيق ذلك مقيدة بالنصوص الدستورية، فقد قصد الدستور المؤقت خلق مؤسسة تشريعية بلا سلطات دستورية رسمية فى مجال التشريع، فالجانب الأكبر والأهم من العملية التشريعية تمارسه السلطة التنفيذية، بينما لا يساهم المجلس الوطنى الا بدور محدود فى تلك العملية. فالسلطة التنفيذية هى التى تعد مشروعات القوانين، وهى من يحق له التصديق عليها واصدارها، بالاضافة الى حقها فى اصدار القوانين فيما بين ادوار انعقاد المجلس، او اصدارها بدون موافقته، وكل هذا يعكس هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية.

ورغم التقييد الدستورى فقد كشفت الممارسة العملية للمجلس الوطنى عن محاولاته القيام بدور اكثر فاعلية وايجابية بالنسبة للوظيفة التشريعية ومطالبته بدور اكبر فى هذا المجال. ويعد مشروع قانون العقوبات مثالا واضحا على ان المجلس حاول أن يكون اقوى من النصوص الدستورية.

لقد كان دور المجلس الوطنى بالنسبة للرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية محدوداً وغير مؤثر حيث لم يتجاوز توجيه الاسئلة، ومناقشة الموضوعات العامة، وابداء التوصيات اذ حرمه الدستور المؤقت من أدوات الرقابة الفعالة والمهمة كاستجواب الوزراء وسحب الثقة من الحكومة.

ولكن بالرغم من محدودية أدوات الرقابة السياسية المتاحة للمجلس الا انه حاول التأثير على الحكومة من خلال المناقشات، وفضل الاستفادة من مناقشة الموضوعات العامة بشكل اكبر من الاسئلة والتوصيات، وقد ساعد التعاون بينه وبين السلطة التنفيذية على توسيع سلطته فى الرقابة السياسية، والتغلب على بعض القيود الدستورية التى لا تعطى للمجلس الوطنى حق انشاء لجان استقصاء، اذ وافقت الحكومة على انشاء هذه اللجان فى أحيان عديدة.

ومما يدعم السمة الاستشارية للمجلس هو حرمانه من الموافقة والتعديل لأهم عنصر فى الرقابة المالية ألا وهى الموازنة العامة، فليس لديه صلاحية اقرارها او اجازتها من الناحية القانونية.

ولا يمكن اعتبار المجلس الوطنى هيئة تمثيلية حقيقية، فهو يتألف من اعضاء غير منتخبين، ومن ثم ليس لديهم اى تفويض من الشعب، والعقبة الرئيسية امام التمثيل الحقيقى هى أن الامارات لم تعرف اى نوع من الانتخابات الحرة فى تاريخها، وقد عزز هذا من الانطباع الموجود لدى النخبة الحاكمة بأن غياب الانتخابات هو شيء مقبول بالنسبة لثقافة المجتمع السياسية خاصة وان غيابها لم يمثل تهديداً للنظام السياسى أو لشرعيته واستقراره.

وتزيد تركيبة المجلس الوطنى من عدم تمثيله لمجتمعه، فهو ليس منبراً مفتوحا لجميع الفئات، فقد سيطر على شكل العضوية به ممثلو الفئات التقليدية من اسر التجار

والعائلات البارزة والقبائل المتحالفة مع الاسر الحاكمة. وكان لعلاقات التحالف والولاء والعلاقات الشخصية الأسبقية على الخبرة والكفاءة فى الانضمام لعضوية المجلس الوطنى، كما تم استبعاد الأقليات الدينية والعرقية وكذلك المرأة، واقتصرت العضوية على الأفراد الذكور من العرب السنة الحاملين للجنسية الأصلية.

إن العوامل الاجتماعية والسياسية التى قادت الى ضعف المؤسسة التشريعية فى الامارات ربما كانت اكثر اهمية من القيود التى فرضها الدستور وأبرزها غياب جماعات وسيطة فى المجتمع قادرة على الوساطة فى العلاقة بين الحكام والمحكومين.

وتجدر الاشارة الى ان تدفق العائدات الضخمة ساعد النخبة الحاكمة على أن تخلق احساسا عاماً بأن الشعب فى حاجة اليها اكثر من حاجتها هى اليه. فهو ليس بقادر على ادارة شؤونه بنفسه ومجبر على قبول نمط المؤسسة التشريعية الذى منحته اياه النخبة الحاكمة. ومن ناحية اخرى يبدو ان ضعف المجلس الوطنى من حيث سلطة صنع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية كان ثمناً وجب على الشعب ان يدفعه فى مقابل سياسات الرفاه الاجتماعى والاقتصادى المقدمة اليه.

هوامش الدراسة

١ – لمزيد من التفصيل انظر: –

ناجى شراب، دولة الامارات العربية: دراسة فى السياسة والحكم، العين، دار الكتاب الجامعى، ١٩٨٧، ص ص ٩٦– ١٤٥.

٢ – عبدالرحيم شاهين، طبيعة العلاقات بين الحكومة الاتحادية والامارات السبع، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٦ ،ص ٨٥، ٨٦.

٣ – انظر : –

– عادل الطبطبائى، النظام الاتحادى فى الامارات العربية المتحدة: دراسة مقارنة، القاهرة، مطبعة القاهرة، ١٩٧٨، ص ص ٢٠٨ – ٣٠٥.

– ناجى شراب، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٦١ – ١٩٥.

– تجربة دولة الامارات العربية المتحدة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨١، ص ص ٥٩١–٦٠٠.

٤ – ينص الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة فى المادة (٦٩) على أن :

«يترك لكل امارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها فى المجلس الوطنى الاتحادى».

٥ – مجموعة الجريدة الرسمية لدولة الامارات، الجزء الاول، ١٩٧٤، ص ٨٣.

٦ – الجريدة الرسمية لدولة الامارات، العدد ٧، ١٩٧٢، ص ٣٤٦.

٧ – الدستور المؤقت لدولة الامارات العربية المتحدة، المادة (٧٧).

٨ – اللائحة الداخلية للمجلس الوطنى الاتحادى، المادة (٦).

٩ – المرجع السابق، المادة (١٢٢)، (١٤)، (٥)، (٢٧).

١٠ – الدستور المؤقت، مرجع سبق ذكره، المادة (٨١).

١١ – المرجع السابق، المادة (٨٢).

١٢ – السيد ابراهيم، مع مسيرة المجلس الوطنى الاتحادى بدولة الامارات العربية المتحدة (١٩٧٢ – ١٩٨٦)، مطابع جريدة السفير، ١٩٨٦، ص ١٠.

١٣ – اللائحة الداخلية، مرجع سبق ذكره، المادة (٣٦).

١٤ – المرجع السابق، المادة (٣٩)،(٣٨)،(٤٠).

١٥ – المرجع السابق المادة (٤١)، (٤٢)، (٤٣)، (٤٤)، (٤٥)، (٤٧)، (٤٨)، (٥٠).

١٦ – الدستور المؤقت، مرجع سبق ذكره، المادة (٧٢).

١٧ - Al-Rokn, Mohammed, A Study of the United Arab Emirates Legislature Under The 1971 Cos titution With Speacial Refrence to the Fedral National Council (FNC), Ph. D.diss., University of Warwick, 1991, P.238.

١٨ - لم يحدد الدستور المؤقت الحالات التى يجب فيها دعوة المجلس الوطنى للانعقاد فى دور غير عادى، وانما اكتفى باجازة الدعوة كلما دعت الحاجة.

١٩ - اللائحة الداخلية، مرجع سبق ذكره، المادة (٥٧)، (٥٩) ، (٦١).

٢٠ - Al Rokn, Op. cit., P. 239.

٢١ - اللائحة الداخلية مرجع سبق ذكره، المادة (٦١).

٢٢ - المرجع السابق، المادة (٥٦).

٢٣ - لمزيد من التفصيل حول الخلفية الاجتماعية لأعضاء المجلس الوطنى انظر:

ابتسام سهيل، النخبة السياسية الحاكمة فى دولة الامارات العربية المتحدة (١٩٧٢- ١٩٨٦) رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٠.

٢٤ - الدستور المؤقت، مرجع سبق ذكره، المادة (٧٠).

٢٥ - السيد ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ١١.

٢٦ - المرجع السابق، ص ١١، ١٢.

٢٧ - Al.Rokn, Op. cit., p. 255.

٢٨ - الدستور المؤقت، مرجع سبق ذكره، الفقرة (٤) من المادة (١١٠).

٢٩ - احمد الحداد، استراتيجية بناء المؤسسات السياسية فى دولة الامارات العربية المتحدة بين التقليدية والحداثة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩١.

٣٠ - المرجع السابق، ص ٢٦٣، ٢٦٥.

٣١ - السيد ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٧.

٣٢ - هى المذكرة التى تقدم بها كل من المجلس الوطنى بالاشتراك مع مجلس الوزراء فى فبراير عام ١٩٧٩ واشتملت على التوصيات اللازمة لمجابهة الاخطار المحدقة بالبلاد وقد رفعت الى المجلس الاعلى للاتحاد. ويتلخص اهم ما دعت اليه المذكرة المشتركة من اجل تدعيم الكيان الاتحادى فى النقاط التالية: توحيد القوات المسلحة، الأمن الداخلى، الحدود الداخلية، الهجرة والجنسية، توحيد الدخل والمحافظة على الثروة الوطنية، الاقتصاد الوطنى، بناء المواطن، التخطيط، توحيد القضاء، اصدار القوانين واحترام تنفيذها، المؤسسات الاتحادية، الدستور المؤقت.

٣٣ - انظر:

- السيد ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ٣٤٩.

٣٥ - تنص المادة (٢٠٢) من قانون العقوبات على:

«يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبالغرامة التى لا تتجاوز خمسة آلاف درهم او باحدى هاتين العقوبتين كل من أذاع عمداً اخبارا او بيانات او اشاعات كاذبة أو مغرضة او بث دعايات مثيرة اذ كان من شأن ذلك اضطراب الأمن العام أو القاء الرعب بين الناس أو الحاق الضرر بالصالح العام».

٣٦ - السيد ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ٣٦٢.

٣٧ - الدستور المؤقت، مرجع سبق ذكره، المادة (٩٢)، (٩٣).

٣٨ - المرجع السابق.

٣٩ - اللائحة الداخلية، مرجع سبق ذكره، المادة (١٠٨)، (١٠٩).

٤٠ - احمد الحداد، مرجع سبق ذكره، ص (٢٧١)، (٢٧٢).

٤١ - الدستور المؤقت، مرجع سبق ذكره، المادة (٩٢).

٤٢ - اللائحة الداخلية، مرجع سبق ذكره، المادة (١٠٥).

٤٣ - احمد الحداد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٨.

٤٤ - المرجع السابق.

٤٥ - السيد ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ٦٧.

٤٦ - المرجع السابق، ص ٣٢٥، ٣٣٦.

٤٧ - Al- Rokn, Op. cit., P. 276.

٤٨ - احمد الحداد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٠، ٢٨١.

٤٩ - السيد ابراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧١.

٥٠ - انظر:

- احمد الحداد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٥

- Al-Rokn, Op. Cit., P. 281.

(٤)

«السلطة التشريعية فى دولة قطر»

حنان محمد تمام

مقدمة: نظام الحكم القطرى (النظام السياسى)

لقد تعددت آراء الكتاب واختلفت وجهات نظرهم لدى تعريفهم وحديثهم عن النظام السياسى لأى بلد والسبب فى ذلك هو الاختلاف بين النظام السياسى لأى بلد والنظام الدستورى فيه والخلط بينهما، وبرغم القواعد المحددة الموضوعية والشكلية التى اتخذها الفقاء والسياسيون والدستوريون كمعيار فى التعريف بهذين المعنيين إلا أنه مايعنينا فقط هو التعريف الذى انتهوا إليه فى الأغلب الأعم، فتم تعريف النظام الدستورى لبلد على أنه: (مجموعة القواعد القانونية التى تتعلق بنظام الحكم فى الدولة) وعرف البعض النظام السياسى لبلد ما بأنه نظام الحكم فى ذلك البلد[١].

وهناك تعريف آخر للنظام السياسى، بأنه: مجموعة من القواعد والأجهزة المتناسقة المترابطة فيما بينهما تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها ومركز الفرد منها وضماناته قبلها، كما تحدد عناصر القوى المختلفة التى تسيطر على الجماعة وكيفية تعاملها مع بعضها البعض[٢].

وما من شك فى أن كل مجتمع مهما وصل من درجة فى الحضارة له مفهوم خاص للصالح الجماعى والذى تسهم فى تحديده وتوضيحه جملة ظروف هذا المجتمع وما يتفاعل فيه من مؤثرات تاريخية ودولية واقتصادية واجتماعية ودينية وفلسفية، وهذا المفهوم هو الذى يحدد بالطبع أهداف السلطة وطريقة ممارستها وحدود تدخلها فى حياة الأفراد ومصالحهم الخاصة.

وتأسيسا على ذلك نقول إن النظام السياسى فى قطر ينصرف إلى نظام الحكم فيها حيث يحدد نظامها الأساسى المؤقت الصادر فى ١٢ أبريل ١٩٧٠ شكل الحكم والسلطات وعلاقاتها ببعضها البعض وكذا الحقوق والواجبات المترتبة للمواطنين.

واذا كانت القيمة التقليدية السائدة فى النظام السياسى هى قيمة مستمدة من البيئات العشائرية القبلية أكثر من أى شىء فإننا نقول: إن الحكم فى قطر مستمد من الشريعة الاسلامية وقيمها السائدة وما تواتر عليه الشعب من عادات وتقاليد وأعراف مرعية، مع

ملاحظة أن نظام الحكم فى قطر لم تتبلور معالمه إلا بعد صدور النظام الأساسى المؤقت عام ١٩٧٠ حيث اعتبر ذلك بمثابة نظام مكتوب، أما قبل هذا فكان الحكم قبلى عشائرى يقوم على الشرعية والعرف وان صدرت بعض القوانين المنظمة لبعض الإدارات أو الأجهزة لكنها لم تعبر بصورة واضحة عن قسمات محددة لنظام حكم حديث(٣).

وهنا نقطة جديدة بالذكر عن التعرض لإحدى مؤسسات النظام السياسى فى دولة قطر وهى أن نظام الحكم فى قطر هو نظام فريد من نوعه ذا طابع خاص أريد به أن يكون تجربة مؤقتة بما تحمله من أخطاء أو نجاح فنظام الحكم ليس هو بنظام الحكم البرلمانى الذى يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذى يشترط أن يكون الوزراء فى البرلمان وبالتالى يمكن للبرلمان طرح الثقة من عدمها وما يسببه ذلك من خروج الحكومة من الحكم ولا هو بالنظام الرئاسى الذى يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن يأخذ من كلا النظامين بقدر فالأمير يجمع فى يديه جميع السلطات وهو فى نفس الوقت رئيس مجلس الوزراء الذى هو وحده ظاهرة فى النظام، وهو كذلك صاحب السلطة التشريعية ممثلة فى مجلس الشورى كما أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير(٤).

والملاحظ بصفة عامة أن دول الخليج جميعها محكومة بنظام سياسى واحد يقوم على دعائم رئيسية، ومن هذه الدعائم عدم وجود أى أحزاب سياسية رسمية ومنع قيامها على أى صورة من الصور وكذلك انتقاء وجود جماعات ضغط، كما يسود أنظمة الحكم فى هذه الدول حكم العائلة الواحدة من جهة والنظام الوراثى الناتج عن حكم الأسرة من جهة أخرى وان اختلفت نظم الوراثة من بلد لآخر.

ازاء ذلك كله عمدت هذه الدول إلى الأخذ من الأنظمة ما يناسبها من محاسن وترك مالايناسبها من مساوئ محكومة بقدر كبير بالشريعة الاسلامية، التى تجعل الشورى المبدأ الأصيل والجوهرى فى الحكم(٥).

السلطات الدستورية فى دولة قطر

١- الأمير

الأمير هو رئيس الدولة، والحكم فى قطر وراثى فى أسرة آل ثانى وأمير البلاد هو حضره صاحب السمو الشيخ خليفة (سابقاً) وتنص المادة (١٧) من النظام الأساسى المؤقت المعدل للحكم على أن الأمير يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء بعد أخذ مشورة مجلس الشعورى.

وتنص المادة (١٨) على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير لمعاونة مجلس الوزراء وهذا يعنى أن الأمير يمثل السلطتين التشريعية والتنفيذية لمعاونة مجلس الوزراء ومجلس الشورى.

اختصاصات أمير الدولة

لقد حددت م (٢٣) من النظام الأساسى مايلى:

١- يمثل الدولة فى الداخل والخارج تجاه الدول الأخرى.

٢- التصديق على القوانين والمراسيم ويصدرها ولاتكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد المصادقة عليها وإصدارها خلال أسبوعين على أى الأكثر من تاريخ الإصدار.

٣- يتولى رئاسة مجلس الوزراء.

٤- يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة والاشراف الأساسى عليها.

٥- يعين الموظفين المدنيين والعسكريين.

٦- يبرم المعاهدات بمرسوم ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة ببيان مناسب.

٧- يعين أعضاء مجلس الشورى بأمر أميرى.

٨- يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميرى[٦].

٣- مجلس الوزراء

مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية العليا وبرئاسة حضرة صاحب السمو أمير الدولة الذى يوجه نشاط المجلس، ويشرف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكم ويصدر التعليمات العامة الموجهة للحكومة.

اختصاصات مجلس الوزراء القطرى

١- إعداد خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادى والاجتماعى والثقافى والادارى.

٢- اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم.

٣- اعتماد اللوائح والقرارات التى تصدرها الوزارات ضمن اختصاص كل منها.

٤- الاشراف الأعلى على تنفيذ القوانين وأحكام المحاكم.

٥- انشاء وتنظيم الهيئات الحكومية.

٦- الرقابة العليا على سير النظام الحكومى.

٧- الاشراف على مصالح الدولة بالخارج والعناية بعلاقاتها الدولية وشئونها الخارجية.

٨- إدارة مالية الدولة ووضع مشروع الميزانية العامة طبقاً للنظام الأساسى.

٩- إعداد تقارير أول كل سنة مالية عما أنجز من أعمال فى الحقلين الداخلى والخارجى ويتضامن الوزراء سياسياً فى المسئولية أمام أمير البلاد لتنفيذ السياسة العامة للدولة(٧).

الملامح الأساسية لنظام الحكم من خلال النظام الأساسى

يعتبر صدور النظام الأساسى المؤقت للحكم فى قطر أول دستور قطرى فى تاريخ البلاد ولقد اعتبر انجاز أضخم وتقدم كبير بما حواه من ضمانات وحريات تستهدف عليها سعادة المواطن ورخاءه بل تعتبر قطر هى الدولة الثانية بعد الكويت فى اصدار هذا الدستور ضمن دول الخليج وقد صدر هذا النظام فى الثانى من أبريل عام ١٩٧٠ حاوياً

سبعا وسبعين مادة تتناول نظام الحكم وتنظيم السلطات وتحديد اختصاصاتها، وكذلك حقوق المواطنين وواجباتهم، وقد عدل هذا النظام فيما بعد عام ١٩٧٢، كما يتماشى مع المصلحة العامة ويتلاءم مع أوضاع البلاد وظروفها السائدة فيها.

وتتلخص أهم سمات النظام الأساسى المعدل للحكم فى دول قطر فيما يلى:

١- الاتجاه الفردى المعتدل

أول ما يلاحظ من سمات على النظام الأساسى المعدل هو اتجاهه نحو الأخذ بالاتجاه الفردى المعتدل فهو لاينزع نحو المبالغة فى دور الفرد إلى حد التطرف ولم يبرز مساوئه وإنما اتخذ موقفا وسطا، يعنى أن النظام القطرى درج أصلا على أسس الليبرالية المتقدمة شكلا ومحتوى فالملكية الفردية مصونة فى اطار تقييم العمل ورأس المال ما لم تتماش مع الصالح العام ويشبه اتجاه النظام القطرى نحو الفردية المعتدلة اتجاه كل من الدستور الكويتى والدستورى البحرينى بخلاف دستور الامارات العربية الذى فى دستورها نحى توجهات المذهب الاجتماعى اذ أقر الدستور تدخل الدولة فى الميدان الاقتصادى وصان الملكيات الفردية(٨).

ويلاحظ أن دولة قطر وإن أخذت بمبدأ الفردية المعتدلة ذات الأهداف الرامية إلى خدمة المصلحة العامة للمجتمع فأنها فى نفس الوقت تقرب من روح الجماعة فى اطار حصر الثروات الطبعية بمجموعها فى ظل ملكية الدول.

٢- الاتجاه العربى الاسلامى

كان طبيعياً أن تتجلى السمات العربية والاسلامية فى الدستور القطرى وقد أشارت المادة الأولى على أن قطر دولة عربية مستقلة ولغتها الرسمية هى العربية وأن دين الدولة هو الاسلام وأن الشريعه الاسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع.

ويتضح لنا من سرد نصوص النظام الأساسى المعدل أن الاتجاه الاسلامى هو الغالب الذى يسود الدستور القطرى ويؤيد ذلك أن غالبية الشعب يدين بالاسلام ومع ذلك فإنه وان لم يرد نص كما هو الحال فى دساتير دول المنطقة من أن حرية الاعتقاد مطلقة

وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان فإنه مبدأ مسلم به يتفق ودينا الحنيف فى معاملة أهل الذمة وعلى ذلك نص النظام الأساسى المؤقت المعدل على أن الناس مستاوون فى الحقوق والواجبات العامة دون التمييز بينهم بسبب العنصر أو الجنس أو الدين(٩).

٣- تقوية السلطة التنفيذية

الدستور القطرى المتمثل فى النظام الأساسى المؤقت المعدل يتجه أيضا نحو تقوية السلطة التنفيذية برئاسة أمير الدولة وترجع تقوية هذه السلطة إلى أن مجلس الشورى لايعتبر سلطة تشريعية بالمعنى الصحيح كما أن المحاكم تصدر أحكامها باسم الأمير ويتولى سلطته التنفيذية بمعاونة وزاراته. ولم يؤخذ فى الدستور القطرى بمبدأ الفصل بين السلطات بصريح النص ويرجع ذلك إلى الظروف السائدة فى دولة قطر حيث تجعل من الأمير السلطة العليا المهيمنة على كافة السلطات وهو فى ذلك يشبه النظام الرئاسى فى اتجاهه نحو تقوية وغلبة السلطة التنفيذية رغم الاستقلال المطلق بينهما.

وقد يكون من المناسب اتجاه قطر إلى تقوية السلطة التنفيذية فى بلد قليل السكان حديث النشأه دستورياً كبير الدخل القومى لأن تلك الأمور بطبيعة الحال تجعل من السلطة التنفيذية صاحبة السلطة التقديرية به فيما يتعلق بمصالح الوطن العليا ويكون أقدر على اتخاذ القرارات التى تتطلبها عمليات التنمية ومتطلباتها ولذلك لا غرابه أن نشير إلى أن الدستور القطرى أكد على ذلك المبدأ وهو تقوية السلطة التنفيذية(١٠).

السلطة التشريعية: مجلس الشورى

أهمية السلطة التشريعية

إذا أمعنا النظر فى السلطة التشريعية لألفيناها كما يدل عليها اسمها بأنها السلطة التى تملك حق سن القوانين ومناقشتها ولقد أصبحت هذه السلطة اليوم جهازاً هاماً من أجهزة الحكم الحديث وما من شك فى أنها اليوم الوسيلة الأساسية للتعبير عن الارادة الشعبية أو القومية فى الوقت الحاضر فى جميع البلاد وهى الهيئة الوحيدة التى تستطيع أن تتكلم

باسم الشعب ككل وذلك فى بعض الأنظمة لاسيما فى البلدان التى تأخذ بالنظام البرلمانى(١١).

كما عمد البعض عند معرض حديثه عن السلطة التشريعية إلى تعريفها بالسلطة التى تملك وضع القانون بالمفهوم الشكلى لهذا التعبير وليس السلطة لتى تملك التشريع بصورة عامة وبمفهومه الموضوعى، ويعلل هذا الفريق ذلك بأن كل جهة خولها الدستور أو القانون حق وضع قاعدة تنظيمية تعتبر سلطة تشريع ولكنها لاتكون حتماً تلك السلطة التشريعية المنصوص عليها فى الدستور والتى أوكل إليها أمر وضع القانون باعتباره أعلى القواعد القانونية مرتبة بعد الدستور، وتأسيساً على ذلك فلابد للسلطة التشريعية فى أى نظام كان بصرف النظر عن شكله أن تعكس واقع الحياة الدستورية وطبيعية ممارسة الديمقراطية فى ظل الحياة البرلمانية، ومانراه من مجالس أمة أو مجالس شعب أو شورى وغيرها من مختلف البلدان ما هو إلا تعبير عن مطامع الشعب فى أن يكون له رأيه وكلمته فى تطوره ونظامه.

ومن هنا كان لابد لقطر وقد استقلت حديثاً أن تنهج هذا النهج بتأسيس وانشاء أول مجلس شورى فى البلدان لمشاركة القادرين من أبناء الشعب فى إدارة شئون البلاد.

مجلس الشورى القطرى ... تكوينه

إن النظام الأساسى المؤقت المعدل فى عام ١٩٧٢ هو الأساس فى وضع وتحديد اختصاصات مجلس الشورى وتكوينه لذلك فإن الكثير يشير إليه على أنه بداية الحكم الدستورى الحديث، ويستدلون على ذلك فى أنه شهد أول تطبيق من تطبيقات الحكم فى وجهه المعاصر متمثلا فى قيام أول مجلس تمثيلى فى البلاد فهو قد تدارك ما لحق بالنظام السابق من قصور دستورى عجز عن اظهار هذا المجلس إلى ميدان العمل.

وفى النظام الأساسى المؤقت للحكم عام ١٩٧٠ كانت هناك بعض جوانب القصور فيه لذا تم تعديله بنظام الأساسى المعدل المؤقت عام ١٩٧٢(١٢).

مجلس الشورى القطرى فى ظل النظام الأساسى المؤقت للحكم عام ١٩٧٠

نصت م (٤٣) من الدستور على أن ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الحاكم ومجلس الوزراء فى أداء مهامهما ويسمى هذا المجلس مجلس الشورى ويعبر عن رأيه فى شكل توصيات كما نصت م (٤٤) على أن يتألف مجلس الشورى من (٢٠) عضوا ينتخبون على الوجه المبين فى هذا النظام الأساسى ومن الوزراء، وللحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد من الأعضاء لايجاوز ثلاثة اذا ما رأى أن الصالح العام يقتضى ذلك كما نصت م (٤٥) على أن تقسم قطر إلى عشر دوائر انتخابية وتحدد هذه الدوائر بقانون.

اختصاصات المجلس

١- مناقشة مشروعات القوانين التى يقترحها مجلس الوزراء قبل رفعها للحاكم للتصديق عليها واصدارها.

٢- مناقشة السياسة العامة للدولة فى أية ناحية من النواحى السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية التى يعرضها عليه رئيس مجلس الوزراء أو من ينوب عنه من الوزراء.

٣- مناقشة مشروع موازنة المشروعات الرئيسية العامة.

٤- تقديم التوصيات عن المسائل المشار إليها فى الفقرات السابقة، إلا أن هذا المجلس - كما سلف القول - لم يقدر له أن يرى النور وظل تطبيقه قائما فى الخيال نتيجة ازدواجية السلطة وتعثرت المحاولات المبذولة فى هذا الصدد وظل العمل بهذا النص معطلا حتى قيام الحركة التصحيحية فى ٢٢ فبراير ١٩٧٢ وتم تعديل ذلك.

مجلس الشورى فى النظام الأساسى المؤقت المعدل للحكم عام ١٩٧٣

على أثر قيام الحركة التصحيحية يوم ٢٢ فبراير ١٩٧٢ أدخلت تعديلات على النظام الأساسى المؤقت وتناولت تلك التعديلات وطبيعة الحال الأحكام المنظمة لمجلس الشورى وتبادل مبدأ جوهرى حيث نص على مبدأ التعيين لظروف رأت معها السلطة التنفيذية أن

ذلك المبدأ اصلح فى الوقت الحاضر مع الابقاء على ذات الاختصاص الممنوح له فى النظام الأساسى السابق.

ويعتبر مجلس الشورى القطرى نواة للتجربة الديمقراطية فى دلة قطر وهو من أوائل مؤسسات الحكم التى أنشأها أمير البلاد فى أعقاب توليه مقاليد الحكم ١٩٧٢(١٣).

وقد خطت قطر خطوة متقدمة نحو الديمقراطية عن طريق الممارسة العملية فى مجلس الشورى القطرى وقد جاءت هذه الخطوة كنوع لقاعدة الشورى فى تسيير شئونه البلاد الأمر الذى أكد عليه الشيخ خليفة بن حمد آل ثانى أمير قطر (السابق) وذلك عندما اتخذ قرارين فى هذا المجال:-

الأول: تعديل النظام الأساسى المؤقت للمجلس لافساح المجال للمشاركة بالرأى فى معالة أمور الدولة فى مختلف النواحى وذلك بتوسع نطاق اختصاص المجلس وزيادة عدد أعضائه.

الثانى: احاطة أعضاء المجلس بالحصانة الكفيلة لضمان حريتهم فى ابداء آرائهم الموضوعية أثناء أداء عملهم فى المجلس ولجانه وتخويلهم حق إبداء الرغبات فضلاً عن تنظيم حضور الوزراء جلسات المجلس وتوجيه الأسئلة إليهم وإشراكهم فى المناقشات(١٤).

تكوين المجلس: نصت المادة (٤٠) من النظام الأساسى المعدل على أن ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء فى أداء مهامها ويسمى هذا المجلس مجلس الشورى ويعبر عن رأيه فى شكل توصيات(١٥).

ويتضح من هذه المادة أن المجلس له صفة استشارية فقط خالية من أى إلزام اذ ان الحكم فيها ينصرف إلى المساهمة بالرأى فى معاونة الأمير ومجلس الوزراء.

أما عن طريق تشكيل المجلس فيتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميرى، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء لايجاوز أربعة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضى ذلك (وفى هذا اختلاف عن النظم الأساسى السابق عام ١٩٧٠ الذى كان مقررا أن يتيح فرصا للانتخاب).

وبالرغم من أن نظام التعيين يتعارض والنظام الديمقراطى الحديث إلا أن ذلك يجب ألا يقلل من أهميته فى المراحل الأولية كتجربة تمارس لأول وهلة على بلد حديثة العهد بالاستقلال فضلاً عن ذلك فإن الشعب القطرى لم يتح له من قبل التمرس على نظام الانتخاب اذ لم تشهد البلاد شيئاً من هذا القبيل اطلاقا إلا ما كان يجرى على نطاق ضيق فى مجالس إدارات بعض الأنشطة الاقتصادية الصغيرة والتى كان الانتخاب فيها فى الغالب بالطريق العلنى لا السرى.

اضافة لذلك فإن الفترة الانتقالية المفاجئة من مرحلة النظام العشائرى إلى مرحلة الحكم الحديث تحتاج إلى بعض الوقت لتعويد الشعب على هذا النظام ولتكوين خلفية تتكامل أركانها بنضج الادراك السياسى غير أن النظام القطرى وإن أجاز الأخذ بنظام التعيين هذا لفترة قصيرة حددها بسنة ميلادية واحدة إلا أنه استبقى نيه العودة إلى نظام الانتخاب بعد انتهاء هذه السنة التجريبية وقت الظروف[١٦].

حيث إن م (٤٥) تقضى بأن تكون مدة مجلس الشورى سنة ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وعند انتهاء مدة المجلس ينشأ مجلس يتم تشكيله بالانتخاب العام السرى المباشر طبقاً للقواعد التى يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام.

غير أنه على صعيد الممارسة العملية فإن ثمة أوجه نقص لحقت بمجلس الشورى مما يعتبر قصوراً فى التطبيق الدستورى فلم يطبق حتى الوقت الحالى نظام الانتخاب كما أن هذه المادة حدث تعديل عليها فيما يتعلق بزيادة مدتها إلى أجل غير مسمى[١٧].

العضوية فى المجلس

نصت المادة (٤٢) من النظام الأساسى المؤقت المعدل على أن عضو مجلس الشورى يجب أن تتوافر فيه الشروط الآتية:

أ- أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

ب- ألا يقل سنه عند تعيينه عن ٢٤ عاما.

ج- ألا يكون قد سبق الحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف.

د- أن يكون أعضاء مجلس الشورى من ذوى المكانة من أهل الرأى والكفاءة فى المجالات المختلفة.

وحدد النظام الأساسى عددهم بعشرين عضو إلا أن ذلك العدد قد زيد إلى ثلاثين عضوا على أثر التعديلات التى أجريت على مجلس الشورى فى عام ١٩٧٥(١٨).

وينبغى أن نشير إلى أن النظام الأساسى المعدل لم ينص على تمتع الوزراء القطريين بالعضوية فى مجلس الشورى بحكم مناصبهم علماً بأن النظام الأساسى المؤقت لعام ١٩٧٠ كان يدخل الوزراء ضمن عضوية المجلس بحكم وظائفهم.

ومتى ما أكتمل العدد المحدد لمجلس الشورى فإنه ينتخب بالاقتراع السرى وبالأغلبية النسبية رئيساً ونائبا للرئيس فى أول جلسة الدور الانعقادى العادى السنوى، ويرأس هذه الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً ويجوز إعادة انتخاب رئيس مجلس الشورى ونائبه وعند تساوى أكثر من مرشح فى الحصول على الأغلبية يجرى الانتخاب بطريق القرعة.

ومما يلاحظ أنه فى حين يتمتع الأمير وفقاً فى ظل النظام الأساسى المعدل المؤقت ١٩٧٢ للنظام الأساسى المؤقت المعدل بإرادته الشخصية المنفردة بحق تعيين أعضاء مجلس الشورى فإن سلطته فى تعيين الرئيس ونائبه مقيدة ومتروكة لأعضاء المجلس طبقاً لقاعدته السرية والأغلبية النسبية(١٩).

اختصاصات مجلس الشورى القطرى

١- مناقشة السياسة العامة للدولة من النواحى السياسية والاقتصادية والإدارية التى تعرضها عليه الحكومة.

٢- مناقشة شئون الدولة فى المجالات الاجتماعية والثقافية.

٣- مناقشة مشروعات القوانين التى يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها.

٤- مناقشة مشروع ميزانية للمشروعات النسبية العام.

٥- تقديم التوصيات وأداء الرغبات فيما يتعلق بالمسائل المشار إليها[٢٠].

٦- لايجوز للمجلس أن يتدخل فى الأعمال التى تكون من اختصاص السلطة التنفيذية أو القضائية ولايجوز مؤاخذة عضو المجلس عما يبديه فى المجلس، هذا وقد تم تحديد الاختصاصات سالفة الذكر فى النظام الأساسى المؤقت المعدل والقرار الأميرى رقم (١١) لسنة ١٩٧٥[٢١].

ويضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلى وطريقة السير فى تأدية أعمال لجانه وتنظيم الجلسات والتصويت وتقديم الأسئلة وطلب البيانات وبداء التوصيات وتصدر هذه اللائحه بقانون[٢٢].

وواضح أن النظام القطرى قد لجأ إلى أسلوب التحديد فى الاختصاصات المخولة لمجلس الشورى وحصرها فى مسائل معينة لأنها اختصاصات قليلة إضافية إلا أن حصيله المناقشات فى مجلس الشورى القطرى تعتبر فى نهاية الأمر مجرد توصيات لاقراءات ملزمة لذا فالقرارات التى يصدرها الأمير تحمل فى ديباجتها عبارة وبعد أخذ رأى مجلس الشورى وهو ما يدل على اعتداد الأمير برأى المجلس فى التوصيات التى يصدرها مجلس الشورى وفى ذلك إضفاء للصفة الاستشارية عليها[٢٣].

أجهزة المجلس ونظام العمل به

تشمل أجهزة المجلس ثلاثة أجهزة هى رئاسة المجلس ومكتب المجلس ولجان المجلس.

أ- رئاسة المجلس:

يقوم الأعضاء بانتخاب الرئيس ونائب الرئيس فى أول جلسة لدور الانعقاد العادى السنوى عن طريق الاقتراع السرى وبالأغلبية النسبية، ويرأس جلسة انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً وتستمر مدة الرئيس ونائبه حتى نهاية اليوم السابق لاقتناع دور الانعقاد العادى التالى، ويجوز إعادة انتخاب الرئيسى ونائبه لأكثر من دورة ويحل النائب محل الرئيس فى حالة غيابه.

ب- مكتب المجلس:

ويتم تشكيله من الرئيس ونائبه مراقبين اثنين أو أكثر حسب الحاجة ويتم انتخابهم

بالاقتراع السرى وبالأغلبية النسبية فى أول جلسة لدور الانعقاد العادى السنوى، ولايجوز اجراء أى مناقشة فى المجلس واختيار اللجان قبل تشكيل مكتب أعضاء المجلس الذى يجتمع بناء على دعوة من الرئيس لتولى الاختصاصات التى يخولها له النظام الأساسى.

ج- لجان المجلس:

يتشكل مجلس الشورى خلال الأسبوع الأول من دور الانعقاد العادى السنوى للجان الدائمة الخمس وهى لجنة الشئون القانونية والتشريعية ولجنة السياسة المالية والاقتصادية، لجنة الخدمات والمراقبة العامة – لجنة الشئون الداخلية والخارجية، لجنة الشئون الثقافية الاعلام. وتتكون كل لجنة من خمسة أعضاء على الأقل ويجب أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس فى إحدى اللجان الدائمة كما يجوز للمجلس أن يشكل لجاناً دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل ويستوجب النظام فى مناقشات اللجان أن تكون سرية وتوصياتها مشفوعة بتقارير دائمة ببيان الرأى والأسباب التى دعت إليه فى المسائل التى تحال إليها وتجدر الاشارة إلى أن توصيات وتقارير اللجان ومنذ نشأة المجلس كان لها دور كبير وأساسى فى تكوين الرأى النهائى لمجلس الشورى فى كافة الموضوعات والمشروعات التى عرضت للدراسة(٢٤).

نظام العمل الاستشارى داخل مجلس الشورى القطرى

أهم القواعد المتبعة فى عمل مجلس الشورى هى ما يلى:

١- أدوار الانعقاد

لمجلس الشورى القطرى دور انعقاد عادى سنوى مدته ثمانية أشهر كما أنه له دور انعقاد غير عادى فى حالة الضرورة وتكون الدعوة إلى الانعقاد والفض بمرسوم يصدره الأمير، وجرياً على ما درج عليه العرف فى برلمان الدول والمجالس النيابية فيها فإن الأمير سيد على هذه الوتيرة يفتتح كل دورة جديدة ويلقى بنفسه خطابا شاملا يستعرض فيه سياسة الدول الخارجية وموقفها من التطورات السياسية العالمية فى ضوء المذكرات التى تقدم عليها خطوط السياسة الخارجية النظرية، كما يخصص الجانب الأكبر من خطابه فى الحديث عن السياحة الداخلية ومعالجة الدول لكافة شئون هذه السياسة وما

تنوى الدولة الاقدام عليه من مشاريع وخطط مستقبلية، ولايزال المجلس ينعقد شهرياً أو فى أكثر الأحيان أسبوعياً بواقع أربع جلسات حسب مقتضيات الحال.

أما أدوار الانعقاد غير العادية فقد أقرها النظام القطرى فى حالة وجود سببين:

أولهما: حالة الضرورة.

وثانيهما: بناء على طلب موقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس الشورى.

وفى كلتا الحالتين فإن مناط الأمر هو الأمير الذى له الحق فى الدعوة لذلك الاجتماع.

٢- اجتماعات المجلس:

القاعدة الأصلية هى علنية جلسات مجلس الشورى لأن مبدأ العلنية يتيح لأفراد الشعب الحضور لسماع المناقشات التى تدور فى المجلس مما يفتح الباب واسعا أمام الشعب لمراقبة عمل المجلس والاستفادة من أرائه؛ غير أنه لايوجد ما يمنع من عقدها سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو خمسة أعضاء على الأقل، وتجرى مناقشة هذا الطلب فى جلسة سرية وفى حالة الموافقة على سرية المجلس يقتصر الحضور على الأعضاء والوزراء أو من ينوب عنهم وذلك كى يتلاءم مع ظروف خاصة بالدولة[٢٥].

٣- النصاب القانونى لمجلس الشورى

اجتماعات مجلس الشورى لاتكون صحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء ففى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية نسبية أو أغلبية خاصة يصدر المجلس توصياته ورغباته ونتائج مداولاته بالأغلبية المطلقة للحاضرين وإذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لاتحتمل التأخير ويقتضى تنظيمها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً جاز للأمير أن يصدر فى شأنها مراسيم لها قوة القوانين على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى للاستشارة فيها فى أول اجتماع له، وتجرى القاعدة على هذا الأساس منذ افتتاح المجلس وحتى هذه اللحظة.

٤- حل المجلس وتأجيل اجتماعاته

أعطى النظام الأساسى القطرى الأمير وحده حق حل المجلس بالارادة المنفردة متى توصل إلى قناعة تفرد الاقدام على إجراء مثل هذه الخطوة انطلاقا من مقتضيات المصلحة العامة ولم يطلب منه سوى أن يشفع بيان الحل بالأسباب الموجبة لذلك.

وهنا نرى أن النظام الأساسى لم يبين لنا المعايير التى يمكن على ضوئها معرفة مفهوم المصالح العليا.. والمعروف أن الأمير هو الذى يحكم ويفصل فى تحديد ماهى مقتضيات المصالح العليا باعتباره جهة الاختصاص العليا.

وعند حل المجلس وجب تشكيل مجلس جديد على ألا يجاوز موعد اجتماعه شهراً واحداً من تاريخ الحل، ومن الناحية العملية فى تاريخ مجلس الشورى القطرى ومنذ تأسيسه حتى الآن لم تجر أى سابقة من هذا النوع ومن المنطقى أن الأمير مادام يملك حل المجلس بمحض ارادته فمن باب أولى أن تكون له كذلك سلطة تأجيل اجتماع المجلس لمدة لاتجاوز شهرا غير أن النظام القطرى لم يفصل أسباب التأجيل ولا شروطه(٢٦).

العلاقة بين الأمير ومجلس الشورى ... تقييم التجربة القطرية

إن الدراسة التحليلية السابقة أظهرت لنا المكانة القوية والدور الجوهرى الذين يحتلهما الأمير فى النظام القطرى فيما يتعلق بمجلس الشورى فهو وحده يعتبر السلطة التشريعية الرئيسية وما وظيفة مجلس الشورى إلا وظيفة ثانوية إذا قيست بدوره فتتيح له فقط الاعتداد برأيه وتوجيهاته فهى إذن حالة خاصة لا نجد لها مثيلا فى الكثير من النظم الأخرى وترتبط بالنظام السياسى القطرى وتعمل من خلاله كما كشفت لنا الدراسة، إن الأمير يمتلك هيمنة تامة على المجلس من حيث إنشائه ودعوته للاجتماع وإسقاط العضوية فيه وتحديد اختصاصاته وعمله، كما أنه من جهة أخرى ينفرد بعمل القوانين التى يعرضها هو شخصيا عليه وأخيراً فهو الذى له سلطة حل المجلس بناء على ما يتوصل إليه من اقتناعات يراها وفق وجهة نظره مخالفة للمصالح العليا لكن ومع ذلك ينفرد مجلس الشورى ببعض الاختصاصات دون تدخل من الأمير مثل حق انتخاب الرئيس ونائبه والمقررين وحق تكوين اللجان وتوجيهه الأسئلة إلى الوزراء والاستفسار عن بعض المسائل دون أن ترتب هذه الأسئلة أية مسئولية كما هو متعارف عليه فى النظم

السياسية والدستورية المعاصرة وهذا يعزز الحديث عن أن الأمير فى النظام القطرى هو محور كل السلطات[٢٧].

هذا عن العلاقة بين الأمير ومجلس الشورى، أما إذا أردنا تقييما للتجربة القطرية فهناك ملاحظات أربع على هذه التجربة توضح لنا بعض الجوانب الأساسية فيها:-

١- اتجاه قطر فى المرحلة الأولى من مراحل الانتقال فى التنظيم السياسى اعتماد مبدأ الشورى وإضفاء الصفة الاستشارية على مجلس الشورى مراعاة للواقع القطرى، ويظهر هذا واضحاً فى تصريح لأمير قطر (السابق)الشيخ خليفة حيث قال رداً على سؤال حول مبدأ التعيين الذى تأخذ به قطر دون الانتخابات (أن هناك ديمقراطية تتناسب مع واقع المجتمع القطرى، ودافع عن نظام التعيين مؤكدا أن العبرة تكون بالمشاركة الحقيقية فى المناقشات داخل المجلس دون النظر إلى تجارب الغير التى تختلف أوضاعها عن أوضاع البلاد).

٢- مجلس الشورى النظرى ليس هيئة تشريعية بالمعنى الصحيح المتعارف عليه فى النظم النيابية المعاصرة، ومن ثم فهو ينقد الخاصية الأساسية للبرلمان وهو التشريع إذا لم يرد فى النظام الأساسى المؤقت المعدل النص على أى سلطة له فيما يتعلق بسن القوانين التشريعية ولكنه رغم ذلك فهو يشارك فى العملية التشريعية التى يقترحها الأمير اذ أن مشروعات القوانين تعرض عليه وجوبا قبل التصديق عليها واصدارها لمناقشتها واقتراح مايراه من تعديلات على أحكام مواد تلك التشريعات، وتصدر القوانين من قبل الأمير تحمل فى ديباجتها عبارة (وبعد أخذ رأى مجلس الشورى).

٣- وتمشياً على هذا المبدأ السابق فإن النظام الأساسى المعدل للحكم فى قطر لم يخول أعضاء المجلس أيضاً حق اقتراح القوانين ولكن هذا لاينفى حقهم فى ابداء الآراء والتوجيهات.

٤- إذا أمعنا النظر فى الاختصاصات التى أوكلت إلى مجلس الشورى والتى أنت على ذكرها م (٥١) لأمكن لنا اعتبار مجلس الشورى القطرى بمثابة هيئة استشارية تعاون الأمير بالرأى والمشورة فى تمحيص القوانين قبل إصدارها دون أن يكون لأدائها قوة إلزامية[٢٨].

خاتمة

وبعد، فقد استعرضنا السلطة التشريعية فى دولة قطر ومايتضمنه ذلك من إلقاء الضوء على أهمية السلطة التشريعية بصفه عامة ثم استعراض الملامح الأساسية لنظام الحكم من خلال النظام الأساسى المؤقت المعدل، ثم إلقاء الضوء على موقع السلطة التشريعية هناك واختصاصاتها من خلال استعراض تطور الاهتمام بالتركيز على السلطة التشريعية فى النظام الأساسى المؤقت عام ١٩٧٠ والنظام الأساسى المؤقت المعدل عام ١٩٧٢، وأيضاً تم التركيز على نظام عمل مجلس الشورى القطرى والهيئات التى يتكون منها، وأخيراً استعراض العلاقة بين الأمير وبين مجلس الشورى وفيها تقييم للتجربة التشريعية القطرية، كل ذلك فى محاولة لفهم طبيعة التجربة وفهم الخصوصية التى يتمتع بها الوضع التشريعى فى قطر، فمع وجود المجلس ووجود اختصاصات محددة له إلا أنه مع ذلك يعتبر فى النهاية هيئة استشارية فقط ليس لها قوة ملزمة وهذا بطبيعة الحال يرجع إلى مجموعة من العوامل الأساسية أولها ظروف الدولة القطرية التى لها خصوصية معينة من حيث المساحة وعدد السكان وحداثة العهد بالأخذ بالنظم الدستورية؛ ولكن فى رأينا لايتعارض هذا الوضع مطلقا مع الديمقراطية، وإن كان لأول وهلة يتضح العكس فبينما يتم انتخاب أعضاء البرلمان فى دولة من الدول عن طريق الشعب فهذا كى تضمن الدولة مشاركة المواطنين فى العملية السياسية تحقيقها للصالح العام والوضع فى دولة قطر عكس ذلك فلايوجد انتخاب لأعضاء مجلس الشورى القطرى ولكن يتم تعيينهم من قبل الأمير وإن كان أمر الانتخاب واردا فيما بعد، وداخل مجلس الشورى نفسه يتم اتباع قاعدة الانتخاب حيث يتم انتخاب الرئيس والوكيلين وهذا تطبيق لمبدأ ديمقراطى أيضا ونحن هنا لسنا بصدد مناقشة العلاقة بين المجلس وبين الديمقراطية لكننا نناقش واقعا قائما فى دولة عربية وهذا الواقع يتناسب مع ظروفها، والقاعدة هى الصالح العام والصالح العام هذا هو الذى يحدده الأمير بنفسه لما يراه أصلح لأحوال البلاد والمواطنين، وليس هناك مصادرة على حق الانتخاب، فيما بعد بمعنى أنه أمر وارد مستقبلا ولكن حينما تتأصل التجربة.

ومن العرض السابق اتضح لنا أن مجلس الشورى القطرى يفتقد الخاصية الأساسية للبرلمان وهى التشريع إذا لم يرد فى النظام الأساسى المؤقت المعدل النص على أى سلطة

له فيما يتعلق بسن القوانين ولم يعط له حق اقتراع القوانين لكن حق مناقشة القوانين وله أن يبدى بعض الآراء والتوصيات تبعاً للمصلحة العامة ولايمكن إغفال هذه التوصيات والآراء الصادرة ويدل على ذلك أن هناك تعاونا تاما بين الأمير وبين المجلس.

ويترتب على كون مجلس الشورى هيئة استشارية لاتملك سن القوانين، أن لاتطبق القواعد الدستورية المتبعة عادة فى مجالس الشعب أو البرلمان كوسائل رقابية بأنواعها المختلفة مثل الأسئلة ذات الاستجوابات وطلبات الإحاطة وكذا إسقاط الثقة بالحكومة حيث إن الوزراء ليسوا أعضاء بحكم مناصبهم فى مجلس الشورى.

وأخيراً رغم كل ما سبق لاينبغى أن نقلل من أهمية مجلس الشورى فى دولة قطر باعتباره بلدا متطورا حديث الاستقلال ينتقل من طور الحياة القبلية إلى طور الحياة الدستورية للديمقراطية، بلد يخوض تجربته الديمقراطية لأول مرة ويسهم برأيه الحر فى معالجة كافة القضايا والاهتمامات والمشاكل لتكون المصلحة النهائية من الآراء التى يسترشد بها المشروع عند تصديقه على أى قانون.

هوامش الدراسة

١- **محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبنانى،** (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر)، ١٩٧٥، ص ٩،٨ .

٢- فوزى أبو دياب، المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية، (بيروت دار النهضة العربية)، ص ١٨ . ويلاحظ أن البعض فى عرف القانون الدستورى على أنه نظام الحكم من خلال قواعده القانونية النظرية المجددة أما النظام السياسى فيتميز بأنه أرحب وأوسع لأنه يتعلق بالقواعد الثانوية النظرية لنظام الحكم فإنه يعنى بمختلف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفكرية والدينية.

٣- يوسف **عبيدان، المؤسسات السياسية فى قطر،** رسالة ماجستير مقدمة لكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٧٧، ص ١١٧ .

٤- **المرجع السابق.**

٥- **يوسف عبيدان المؤسسات السياسية فى قطر،** بيروت، ١٩٧٩، ص ١٧٢ .

٦- **الكتاب السنوى لدولة قطر ١٩٩٢ - ١٩٩٣ ، وزارة الإعلام والثقافة،** الدوحة، ص ٢٨ .

٧- **المرجع السابق،** ص ٢٩ .

٨- **المرجع السابق،** مع الأخذ فى الاعتبار أن كل دول الخليج ترفض رفضاً باتاً الشيوعية ويتضح ذلك من موقف دول المنطقة تجاه الجبهة الشعبية لتحرير عدن.

٩- جاء النظام الأساسى متمشيا مع روح الاسلام وراعى المبادئ الأساسية للإسلام فى تشريعه، لمزيد من التفاصيل انظر المرجع السابق، ص ١٦١ .

١٠- المرجع السابق، ص ١٦٣ .

١١- **الهيئة العامة للاستعلامات، معلومات أساسية عن قطر،** ١٩٨٧ .

١٢- **الأهرام ١٩٧٦/٢/٢٢ .**

١٣- انظر المادة (٤٠) من النظام الأساسى المؤقت المعدل ١٩٧٢ .

١٤- المادة (٤٥) من النظام الأساسى.

١٥- **يوسف عبيدان، نظام الحكم فى دول الخليج العربى، دراسة مقارنة لقطر والكويت والبحرين،** رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ١٩٨٢، ص ٦٣٧ ، ٦٣٥ .

١٦- المرجع السابق.

١٧- يوسف عبيدان المؤسسات السياسية فى قطر، مرجع سابق، ص ١٢٣.

١٨- يوسف عبيدان، نظام الحكم فى دول الخليج العربى، مرجع سابق.

١٩- **المرجع السابق.**

٢٠- **الهيئة العامة للاستعلامات، وزارة الإعلام ملف معلومات أساسية عن قطر،** ١٩٨٩.

٢١- **قطر الكتاب السنوى، وزارة الإعلام والثقافة،** ١٩٩٢ - ١٩٩٣.

٢٢- يوسف عبيدان المؤسسات السياسة فى قطر، مرجع سابق، ص ٢٩.

٢٣- **الكتاب السنوى لقطر،** مرجع سابق،

٢٤- المرجع السابق، ١٩٩٠.

٢٥- **يوسف عبيدان،** نظام الحكم فى دول الخليج العربى، مرجع سابق ص ٦٤٥.

٢٦- **المرجع السابق،** ص ٦٤٧.

٢٧- **المرجع السابق** ص ٦٤٧.

٢٨- يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية فى قطر، مرجع سابق.

(٥)

«المؤسسة التشريعية فى البحرين»

حارس فرج شحاته أحمد

لم تكن الاضطرابات العنيفة والصراع الدامى ما بين الشرطة والمعارضة والذى راح ضحيته العديد من القتلى والجرحى من الجانبين والانتفاضة الشعبية العارمة التى تشهدها البحرين وبشكل متواصل منذ ديسمبر ١٩٩٤ إلا تعبيرا عن مطالبة الشعب بكافة طوائفه وفئاته، والتى لم تتوقف منذ أكثر من عشرين عاما بعودة العمل بالدستور وعودة الحياة البرلمانية فى صورة المجلس الوطنى الذى تم حله فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥، والحركة السياسية فى البحرين بكافة فصائلها توالى بذل جهودها على أمل تحقيق هذه الغاية، وقد قامت المعارضة بتقديم عريضة موقعة من شخصيات عامة وعلمية إلى الأمير تطالبه بعودة الدستور والديمقراطية، إلا أن الأمير تجاهل هذه المطالب وقام بتعيين مجلس للشورى، هو مجلس استشارى بلا صلاحيات وذلك فى محاولة منه لتهدئة الاضطرابات وإرضاء المعارضة، إلا أن الاضطرابات لم تهدأ بل ازدادت عنفاً، والمعارضة لم ترض بل زاد سخطها، وقامت المعارضة سواء إسلاميين من سنة وشيعة أو قوميين أوليبراليين بتقديم عريضة ثانية للأمير موقعة من أكثر من ٢٥ ألف مواطن، تطالب الأمير بنفس المطالب السابقة، إلا أن الأمير وللمرة الثانية تجاهل هذه المطالب، وبدأ فى إشعال النار التى لم يتم إخمادها حتى الآن حيث تفجرت الانتفاضة بدءاً من ديسمبر ١٩٩٤ على إثر إلقاء القبض على عالم الدين الشيعى الشيخ على سلمان، ومنذ ذلك التاريخ والبحرين تشهد الكثير من حوادث العنف والقتل، حتى أن الحكومة اضطرت إلى إصدار أحكام الإعدام ضد أشخاص المعارضة، بل ووصل الأمر إلى أن الجيش البحرينى أبدى استعداده للتدخل لقمع هذه الاضطرابات، وقد سلك النظام الحاكم سبلا أكثر قمعية وبوليسية عن ذى قبل واتخذت من العنف أسلوبا لمخاطبة أى تظاهرات أو احتجاج جماهيرى مستعينة فى ذلك برجل الأمن البريطانى ايان هندرسون.

والبحرين لم تشهد فى فترة ما قبل الاستقلال أية بوادر أو علامات لتطوير الحكم والمشاركة فيه، سوى مطالب إصلاحية كانت تنادى بإصلاح بعض الأمور فى البلاد كالتعليم والقضاء والشرطة وتنظيم وتصنيف القوانين، وأول محاولة للمطالبة بحكم تمثيلى نيابى فى تاريخ البحرين كانت عام ١٩٣٨ بقيام حركة سميت «بالحركة الإصلاحية» تطالب بانشاء هيئة تشريعية يرأسها ولى العهد، ولكن الحكومة البحرينية وسلطة الاحتلال

الانجليزى لم تستجب لهذا الطلب، وتلا ذلك محاولة فى ١٩٥٤ حيث تشكلت لجنة تنفيذية عليا تقدمت بمطالبها للحاكم، وكان من جملة هذه المطالب: تأسيس مجلس تشريعى ينتخب من أهل البحرين لوضع قوانين جنائية ومدنية عصرية، وإقامة نقابة عمال، إلا أن السلطة البحرينية قامت بقمع الحركة ونفت وشردت زعماءها. وأولى المحاولات الجادة للمشاركة السياسية جاءت بعد أن أعلنت البحرين استقلالها فى ١٤ أغسطس ١٩٧١، حيث تم العمل على تشكيل مجلس تأسيسى ينوط به مهمة وضع دستور للبلاد وصدر مرسوم أميرى بذلك رقم ١٢ لسنة ١٩٧٢ على أن يتألف المجلس من ٣٠ عضوا منهم ٢٢ عضواً منتخبين، و ٨ أعضاء معينين بالإضافة إلى ١٢ وزيراً بحكم مناصبهم الوزارية، وقد أجريت الانتخابات فى ١ ديسمبر ١٩٧٢، كما صدر الدستور فى ٦ ديسمبر ١٩٧٣(١).

أما أول تجربة برلمانية فكانت تجربة المجلس الوطنى الذى كان يتكون من ٤٤ عضوا منهم ٣٠ عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب السرى المباشر، وأجريت الانتخابات فى ٧ ديسمبر ١٩٧٣، على أن هذه التجربة لم تدم طويلا، حيث تم حل المجلس وتعطيل العمل بالدستور فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥.

أما ثانى تجربة برلمانية فى البحرين، فهى تجربة مجلس الشورى وعدد أعضائه ٣٠ عضوا وهو مجلس استشارى أعضاؤه معينين، ومدته ٤ سنوات قابلة للتجديد.

وهذا البحث يتناول دراسة المؤسسة التشريعية فى البحرين، فى محاولة للإجابة على تساؤل هام، وهو أيهم أكثر قدرة فى التعبير عن المشاركة السياسية، وإرضاء مطالب المعارضة والجماهير، والقدرة على الاستمرارية، مجلس معين؟ أم مجلس منتخب؟ أم مجلس يجمع ما بين الانتخاب والتعيين؟ ، ويحاول البحث كذلك الإجابة على عدة أسئلة أهمها:

- ما هو الدور العام الذى لعبته المؤسسة التشريعية فى البحرين؟
- ما هو الإطار القانونى للمؤسسة التشريعية؟
- كيف يأتى أعضاء النخبة البرلمانية؟
- ما هو دور الأعضاء فى المؤسسة التشريعية؟

ولذلك تم تقسيم البحث على النحو التالى:

أولا: دور المؤسسة التشريعية فى عملية صنع القرار، حيث يتم دراسة دور كل من: الأمير، المجلس الوطنى، مجلس الشورى.

ثانيا: الإطار القانونى للمؤسسة التشريعية، ويتم دراسة: إنشاء المجلس، طبيعة المجلس، مدة المجلس، استمرارية المجلس، حالات الحل.

ثالثاً: تحليل النخبة البرلمانية فى كل من: المجلس الوطنى، ومجلس الشورى، من حيث:

النوع، الديانة، الانتماء الحزبى، الخلفية المهنية، الانتماء الإقليمى، نوع العضوية.

رابعاً: تحليل الأداء البرلمانى للأعضاء.

وتأتى بعد ذلك الخاتمة وفيها توضيح لما تم التوصل إليه من خلال دراسة المؤسسة التشريعية فى البحرين.

المؤسسة التشريعية فى البحرين وعملية صنع القرار

السلطة التشريعية فى البحرين تتولاها جهتان هما: الأمير والمجلس الوطنى، وذلك عملا بنص المادة (٣٢) فقرة (أ) من الدستور البحرينى والتى تنص على أن[٢]:

«السلطة التشريعية يتولاها الأمير والمجلس الوطنى وفقاً للدستور»

ولقد مرت المؤسسة التشريعية فى البحرين على مدى نحو ٢٣ عاما بتجربتين برلمانيتين مختلفتين الأولى هى تجربة المجلس الوطنى والذى انتخب أعضاؤه فى ٧ ديسمبر ١٩٧٣، وكان يجمع فى عضويته بين الانتخاب والتعيين، وتم حله فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥، حيث لم يكن قد تجاز عمره نحو ١٨ شهراً وأعقب ذلك فترة توقف دامت حوالى ١٧ عاماً، أما التجربة الثانية فهى تجربة مجلس الشورى، وهو مجلس ذو طبيعة استشارية عدد أعضائه ٣٠ عضواً جميعهم تم تعيينهم فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢.

أولاً: الأمير

أعطى الدستور البحريني للأمير حق اقتراح القوانين وجعله جهة من جهات التشريع، حيث تنص المادة (٣٢) فقرة (أ) من الدستور على[٣]:

«للأمير حق اقتراح القوانين ويختص بالتصديق عليها وإصدارها، وكذلك نص الدستور على أن للأمير كجهة أساسية فى التشريع حق إصدار المراسيم بقوانين كحالة استثنائية من حالات التشريع لها مبرراتها وضروراتها، وتظهر نصوص الدستور وجود حالتين من الحالات الموجبة للتشريع الاستثنائى عن طريق المراسيم بقوانين وهما:

أ- الضــــرورة:

ولقد حدد الدستور حالة الضرورة التى تمنح الأمير الحق فى إصدار المراسيم بقوانين فى المادة (٣٨) والتى تنص على:

«إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الوطنى أو فى فترة حله ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة فى قانون الميزانية، ويجب عرض هذه المراسيم على المجلس الوطنى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفى أول اجتماع للمجلس الجديد فى حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعى، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ما لم ير المجلس إعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من أثرها بوجه عام».

أى أن للأمير حق إصدار المراسيم بقوانين إذا لم يكن المجلس فى حالة انعقاد، سواء فيما بين أدوار الانعقاد أو فى فترة الحل، وكانت هناك ضرورة تستوجب الإسراع وعدم التأخير على أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس عند انعقاده، ووضعت اللائحة الداخلية طريقة التصويت على هذه المراسيم، وحددت أن تكون بالمناداة بالاسم، وتشير التجربة العملية للحياة النيابية فى البحرين إلى أن هذه المراسيم بقوانين هى السبب الأساسى وراء حل المجلس الوطنى عام ١٩٧٥ وبالتالى توقف الحياة النيابية[٤].

ففى غيبة المجلس، فى فترة إجازته بعد الانتهاء من دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعى الأول عام ١٩٧٤ ، أصدرت السلطة التنفيذية «قانون أمن الدولة» وبعد عودة المجلس إلى الانعقاد بعد انتهاء إجازته وبداية دور الانعقاد الثانى، قامت السلطة التنفيذية بعرض المرسوم بقانون أمن الدولة على المجلس الوطنى لمناقشته واتخاذ الإجراءات اللازمة بصدده حسبما خوله إياه الدستور، دارت مناقشات حامية بين المجلس والحكومة وأحتد النقاش وانعدم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الأمر الذى رأت حياله السلطة التنفيذية أن لا مفر من الإقدام على حل المجلس، وكان لها ما أرادت وتم حل المجلس فى أغسطس ١٩٧٥ قبل أن ينهى فصله التشريعى الأول.

ب- التفويض:

رغم أن الدستور البحرينى ينص على أن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأنه لايجوز لأى من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها التى حددها الدستور.

إلا أنه استثنى أن يجوز التفويض التشريعى، على أن يكون محددا بفترة معينة، وبموضوع أو موضوعات بالذات، وأن يتم ذلك وفقا لقانون التفويض وشروطه.

ثانياً: المجلس الوطنى:

المجلس الوطنى هو الجهة الثانية التى تتولى مهمة التشريع حسبما نص على ذلك الدستور البحرينى وهو أول تجربة برلمانية فى حياة البحرين التشريعية، ولقد تمت انتخابات المجلس الوطنى فى ٧ ديسمبر ١٩٧٣ ، كما تم حله قبل أن يكمل فصله التشريعى الثانى فى أغسطس ١٩٧٥ ، وفيما يختص بدراسة المجلس الوطنى، فسوف تتم دراسة النقاط التالية:

١- تكوين المجلس الوطنى:

يتكون المجلس الوطنى البحرينى من مجموعتين من الأعضاء، مجموعة منتخبة ومجموعة معينة، فقد نصت المادة (٤٣) من الدستور على أن المجلس يتألف على النحو التالى[٥]:

– ثلاثون عضوا ينتخبون بطريق الانتخاب العام السرى المباشر وفقا للأحكام التى بينها قانون الانتخاب ويرفع هذا العدد إلى أربعين عضوا ابتداء من انتخابات الفصل التشريعى الثانى، حيث يستقر العدد كقاعدة عامة غير قابلة للزيادة أو النقصان ما لم يطرأ على ذلك تعديل دستورى.

– الوزراء بحكم مناصبهم، والذين قد يزيد عددهم أو يقل تبعا للتشكيل الوزارى عند بداية كل فصل تشريعى وقد أقر الدستور الصفة الشعبية للمجلس الوطنى حيث نص على عدم تجاوز الوزراء المعينين فى المجلس بحكم مناصبهم الوزارية على ثلث أعضاء المجلس.

وأجريت بالفعل أول انتخابات للمجلس الوطنى فى فصله التشريعى الأول فى ٧ ديسمبر ١٩٧٣، وتم انتخاب ثلاثين عضوا.

وحدد المرسوم بالقانون الصادر بشأن أحكام الانتخاب الشروط الواجب توافرها فى الناخب بما يلى(٦):

– أن يكون الناخب بحرينيا بصفة أصلية، وللمتجنس الحق فى الانتخاب إذا كان قد مضى على تجنسه ١٠ سنوات على الأقل (قانون الجنسية البحرينية أصدر عام ١٩٦٣).

– أن يكون الناخب من الذكور، حيث تحرم المرأة من ممارسة حق الانتخاب.

– أن يكون الناخب بالغا من العمر عشرين سنة ميلادية.

كما حدد نفس المرسوم الموانع التى تمنع الناخب من ممارسة حقه الانتخابى على النحو التالى:

– أفراد القوات المسلحة والشرطة.

– المحكوم عليهم بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

على أن يزول المنع بالاستقالة فى الحالة الأولى ورد الاعتبار فى الثانية.

أما بالنسبة للترشيح فقد حدد الدستور عدة شروط يجب توافرها فى المرشح لعضوية المجلس الوطنى وهى(٧):

– أن يكون اسمه مدرجا فى أحد جداول الانتخاب وألا يكون استعماله لحق الانتخاب موقوفا وأن يكون مواطنا بصفة أصلية ذكراً وليس أنثى، على أن يحرم المتجنس من الترشيح.

– ألا يقل سنه يوم الانتخاب عن ٣٠ سنة ميلادية.

– أن يجيد قراءة وكتابة اللغة العربية.

كما حدد الدستور موانع الترشيح على النحو التالى:

– الموظف العام، وإذا ما رشح للانتخاب يعتبر مستقيلا من وظيفته بحكم القانون بعد خمسة أيام من إغلاق باب الترشيح ما لم يتنازل عن ترشيحه قبل هذه المدة.

– لايجوز لأعضاء لجان تسجيل الناخبين فى الجداول أن يرشحوا أنفسهم للانتخاب فى ذات الدائرة التى عملوا فيها فى إعداد جداولها.

وتم تقسيم البحرين إلى ثمانية مناطق انتخابية هى[٨]: المنامة، جزيرة المحرق، المنطقة الشمالية، المنطقة الغربية، المنطقة الوسطى، المنطقة الجنوبية، الرفاع، سترة، على أن يخصص لكل دائرة عدد معين من المقاعد، مع جواز تقسيم المنطقة الواحدة إلى عدد من الدوائر، على أن يوزع عدد المقاعد المخصصة للمنطقة على دوائرها.

* الامتيازات التى يحصل عليها النائب:

حدد الدستور البحرينى واللائحة الداخلية للمجلس الوطنى الامتيازات التى يحصل عليها نائب المجلس الوطنى وتم حصرها فى الحصانة البرلمانية والمكافأة النيابية[٩].

١– الحصانة البرلمانية:

وتنقسم إلى نوعين من الحصانة هما:

أ– **الحصانة الموضوعية**: أو ضد المسئولية وهى كما نصت المادة (٦٣) فقرة (ب) من الدستور قائلة: «عضو المجلس حر فيما يبديه من الآراء والأفكار فى المجلس أو لجانه ولاتجوز مؤاخذته عن ذلك بحال من الأحوال».

ويستفيد من هذه الحصانة كل أعضاء البرلمان المنتخبين والمعينين ولايجوز التنازل عنها إلا بإذن المجلس إذا ما أبدى العضو رغبته فى التنازل على أن يتحمل نتيجة هذا التنازل.

ب- الحصانة الإجرائية: وتتضح من نص المادة (٦٣) فقرة (جـ) من الدستور، والتى تنص على: «لايجوز أثناء دور الانعقاد فى غير حالة الجرم المشهود أن تتخذ نحو العضو إجراءات التوقيف أو التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أى إجراء جزائى آخر إلا بإذن المجلس، وفى غير دور انعقاد المجلس الوطنى يتعين أخذ إذن من رئيس المجلس، ويعتبر بمثابة إذن، عدم إصدار المجلس أو الرئيس قراره فى طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات وفقا للفقرة السابقة أثناء انعقاده كما يجب إخطاره دوما فى أول اجتماع له بأى إجراء اتخذ أثناء عطلة المجلس السنوية ضد أى عضو من أعضائه».

٢- المكافأة النيابية:

وتصرف هذه المكافأة لرئيس المجلس ونائبه وأمين السر وأعضاء المجلس المنتخبين، ولاتصرف للوزراء أعضاء المجلس والذين يتقاضون مرتباتهم من منصبهم الوزارى فقط ولايجوز الجمع بين المرتب والمكافأة.

* القيود المفروضة على النائب:

فرض الدستور البحرينى عدة قيود على عضو المجلس الوطنى وهى[١٠]:

أ- حظر الجمع بين العضوية وبين بعض المراكز:

حيث يحظر على عضو المجلس الوطنى الجمع بين عضوية المجلس وتولى الوظائف العامة فيما عدا الوزراء.

ب- منع استغلال العضوية:

حيث يحظر على عضو المجلس الوطنى أثناء مدة عضويته أن يعين فى مجلس إدارة شركة، أو الإسهام فى التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يشترى، أو

يستأجر مالا من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه ما لم يكن ذلك عن طريق المزايدة أو المناقصة العلنيتين، أو يستعمل أو يسمح باستعمال صفته النيابية فى أى عمل مالى أو صناعى أو تجارى.

ج- حظر الحصول على أوسمة:

يحظر الدستور على أعضاء المجلس الوطنى الحصول على أوسمة مستثنياً من ذلك الوزراء المعين منهم والمنتخب.

ثالثاً: مجلس الشورى:

مجلس الشورى هو التجربة البرلمانية الثانية فى حياة البحرين التشريعية، ويتكون المجلس من ٣٠ عضواً يتم تعيينهم من قبل الأمير، وقد تم تعيينهم بالفعل فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢ وهو مجلس استشارى مهمته تقديم الاستشارات والتوصيات للحكومة، وهى غير ملزمة، ويعتبر مجلس الشورى حلقة وصل ما بين الشعب والنظام الحاكم، أو جهاز مساعد للسلطة التنفيذية.

* العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أقر الدستور البحرينى مبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها، حيث نص فى المادة (٣٢) فقرة (أ) على أن[١١]: «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور ولايجوز لأى من السلطات التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه فى هذه الدستور».

لذلك فهناك طرق تبادل فى العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مع وجود طرق مشتركة وتعاون بينهما وهى:

أولا: طرق الاتصال أو التفاعل بين المجلس الوطنى والسلطة التنفيذية:

وهى تشمل الرقابة السياسية والرقابة التشريعية المتجسدة فى إصدار القوانين والرقابة المالية، ونصوص الدستور تبين أن الرقابة السياسية هى[١٢]:

أ- السؤال:

وهو حق لأعضاء المجلس، حيث ينص الدستور على أن لكل عضو من أعضاء المجلس الوطنى الحق فى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة فى اختصاصاتهم وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو فى التعقيب، ولايمكن أن يحول السؤال إلى استجواب فى نفس الجلسة التى وجه فيها السؤال.

ب- طرح موضوع عام للمناقشة:

ينص الدستور على أنه يجوز بناء على طلب موقع من خمسة أعضاء على الأقل طرح موضوع عام على المجلس الوطنى للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة فى شأنه وتبادل الرأى بصدده ولسائر الأعضاء حق الاشتراك فى المناقشة.

ج- تأليف لجان تحقيق:

ينص الدستور على أنه يحق للمجلس الوطنى فى كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق فى أى أمر من الأمور الداخلة فى اختصاصات المجلس المبينة فى الدستور ويجب على الوزراء وجميع موظفى الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التى تطلب منهم.

د- الاستجواب:

ينص الدستور البحرينى على أحقية كل عضو من أعضاء المجلس الوطنى فى أن يوجه إلى رئيس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة فى اختصاصاتهم، على أن لا تجرى المناقشة فى الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه ما لم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة، ويجوز أن يؤدى الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة على المجلس وفقا لما نص عليه الدستور.

هـ- طرح الثقة بأحد من الوزراء:

يهتم الدستور البحرينى بمبدأ طرح الثقة بأحد الوزراء، حيث يأخذ الدستور بمبدأ المسئولية الفردية للوزراء فى إطار مبدأ المسئولية السياسية للوزراء ككل واضعاً للمسئولية

التضامنية الحكم بتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء حيث ينص الدستور فى مادة (٦٨) الفقرات (أ،ب،ج) على أن:

«كل وزير مسئول لدى المجلس الوطنى عن أعمال وزارته ولايجوز طرح الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشته استجواب موجه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء، اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم إستقالته فوراً، ولا يكون سحب الثقة من الوزير إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطنى فيما عدا الوزراء وفى جميع الأحوال لايشترك الوزراء فى التصويت على الثقة». على أن يكون التصويت بالمناداة بالاسم لا بطريقة رفع اليد، وإذا ما تم اتخاذ قرار بسحب الثقة من الوزير يعتبر فاقدا لمنصبه ومعتزلا له من تاريخ قرار عدم الثقة، ويتعين عليه تقديم استقالته فوراً.

و- عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء:

وحيث إن الدستور البحرينى يأخذ بمبدأ المسئولية التضامنية للوزارة، وينص على عدم إسقاط الوزارة ككل، فإنه يسلك طريقا وسطا جاعلا من الأمير مناط الحكم فى النزاع الناشئ بين المجلس الوطنى والوزارة عند طرح مثل هذا الموضوع، فينص الدستور فى المادة (٦٩) فقرات (أ،ب) على:

«لايطرح فى المجلس الوطنى موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء ما لم تقض ضرورة بتوليه إحدى الوزارات مع الرئاسة، فيسأل عن أعمال تلك الوزارة كسائر الوزراء، وإذا رأى ثلثا أعضاء المجلس الوطنى بالطريقة المنصوص عليها فى المادة (٦٨) من الدستور، عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى الأمير للبت فيه بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو بحل المجلس الوطنى، فإن حل المجلس وتجدد تولى رئيس مجلس الوزراء المذكور، ولكن قرر المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، عدم التعاون معه كذلك، اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس فى هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

ثانياً: طرق التبادل المشتركة بين السلطتين:

توجد طرق مشتركة وصور للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهى:

أ- الطرق المشتركة: تتعاون السلطتان فى مجال التشريع وذلك عندما تجتمع إرادتهما عليه، وفى هذه الحالة يصير القانون كاملا من جميع أوجهه، كما أن هناك اشتراكا بينهما فى مجال قانون الميزانية والمعاهدات.

ب- طرق التعاون: أهم طرق التعاون بين السلطتين هى تبادل الآراء والمعلومات.

جـ- التبادل المشترك بين السلطتين: توجد صور عديدة لهذا التبادل أهمها:

- البيانات التى تدلى بها الحكومة أمام المجلس الوطنى، وأهمها برنامج الحكومة، والخطاب الأميرى والبيان المالى.

- فحص العرائض والشكاوى المقدمة من المواطنين إلى المجلس الوطنى، حيث توجد لجنة دائمة من لجان المجلس خاصة ببحث العرائض والشكاوى التى يرسلها المواطنون إلى المجلس.

- إبداء الآراء والأفكار، حيث يتمتع أعضاء المجلس الوطنى بالحرية فيما يبدونه من آراء وأفكار سواء فى المجلس أو لجانه ولاتجوز مؤاخذتهم عن تلك الآراء والأفكار.

الإطار القانونى للمؤسسة التشريعية

يمكن التعرف على الإطار القانونى للمؤسسة التشريعية البحرينية من خلال دراسة النقاط التالية:

أولاً: المؤسسة التشريعية:

بالنسبة لنظام إنشاء المؤسسة التشريعية فى البحرين، فإنه يجب التفريق بين كل من: نظام إنشاء المجلس الوطنى، ونظام إنشاء مجلس الشورى.

* إنشاء المجلس الوطنى

المجلس الوطنى، مجلس منتخب مهمته التشريع، حيث أوكلت إليه نيابة عن الشعب تحمل تبعات السلطة التشريعية، وقد حدد الدستور البحرينى للمجلس الوطنى اختصاصين أساسيين وهما الاختصاص التشريعى، والاختصاص المالى(١٣).

١ - الاختصاص التشريعى:

مهمة المجلس الوطنى الأولى هى التشريع، وقد أسند الدستور البحرينى للمجلس الوطنى مهمة التشريع، وجعله من أساسيات اختصاصه ويمر التشريع بالمراحل التالية:

أ- الاقتـــــراح

أعطى الدستور البحرينى لعضو المجلس الوطنى حق اقتراح القوانين وجعله حقا مقررا لجميع الأعضاء فى المجلس، وللأعضاء على قدم المساواة ممارسة هذا الحق، وفرق الدستور بين نوعين من الاقتراح، وهما الاقتراح الحكومى وأسماه «بمشروع قانون» وهو يحال إلى اللجنة المختصة مباشرة، والاقتراح البرلمانى ويسمى «اقتراح قانون» وهو يحال فى البداية إلى لجنة الشئون التشريعية والقانونية لإظهاره فى صورة قانونية مناسبة بعد إدخال التعديلات عليه.

ب- المناقشة والإقرار والتصويت:

بعد أن ترفع اللجنة المختصة تقريرا إلى المجلس عن نتائج دراستها لمشروعات القوانين بعد إدخال التعديلات والملاحظات عليها، تبدأ عملية المناقشة بتلاوة المشروع الأصلى ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة، وتلى المناقشة عملية التصويت حيث تؤخذ الآراء فى الأمور العادية علناً بطريق اليد، فإذا لم تتضح الأغلبية العادية، تؤخذ الآراء بطريق المناداة على الأعضاء بالاسم، وذلك إذا لم يشترط الدستور أغلبية خاصة فى الأمر المطلوب التصويت عليه.

وعقب التصويت على مشروع القانون، يقره المجلس، ويرفعه إلى الأمير الذى يكمله بعملية التصديق فالإصدار فالنشر وذلك إتماماً لعملية التشريع، ما لم ير الأمير وجوب إعادة النظر فى المشروع عن طريق مرسوم مسبب إلى المجلس الوطنى.

ج- اقتراح القرارات والرغبات:

منح الدستور البحرينى، عضو المجلس الوطنى حق اقتراح القرارات والرغبات، حيث يحق للمجلس الوطنى إبداء رغبات للحكومة فى المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب عليها أن توضح للمجلس أسباب ذلك وللمجلس أن يعقب على بيانها مرة واحدة، وعلى المجلس أن يرسل بحصيلة النقاش المترتب على اقتراح القرارات والرغبات مكتوبا إلى الحكومة دون اتخاذ أى إجراء آخر من جانبه، ما لم يقرر إثارة مبدأ المسئولية الوزارية الخاصة بالاستجواب، إذ أن هذه القرارات والرغبات لايكون لها على الحكومة سوى إلزام أدبى وسياسى.

٣- الاختصاص المالى:

طبقاً للدستور البحرينى يحق للمجلس الوطنى معالجة الشئون المالية ورقابتها والإشراف عليها والتأكد من فعاليتها، وجعل ذلك اختصاصا هاما للمجلس، والموضوعات المالية التى تدخل فى الاختصاص المالى للمجلس ما يلى:

أ- الضرائب:

اشترط الدستور أن يكون إنشاء وتعديل وإلغاء الضرائب بقانون، ولايعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا فى الأحوال التى يبينها القانون، كما لا يكلف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف إلا فى حدود القانون، كما يوضح القانون الأحكام الخاصة بتحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من الأموال العامة وإجراءات صرفها.

ب- القروض:

نظمها الدستور البحرينى ونص على عقدها بقانون فى حدود الاعتمادات المقررة لهذا الغرض بقانون الميزانية والتصريح كذلك للهيئات المحلية من بلديات ومؤسسات عامة أن تقترض أو تكفل قرضا وفقا للقوانين الخاصة بها.

جـ- الالتزامات والاحتكارات:

ينص الدستور على أن كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لايكون إلا بقانون، وكذلك لايمنح الاحتكار إلا بقانون ولمدة محددة.

د- الميزانية:

وضح الدستور البحرينى واللائحة الداخلية الأسس التى تحكم قواعد الميزانية فى البحرين وهى:

- الميزانية سنوية أو وقتية، ويجوز الجمع بين ميزانيتين، وأجزاء منهما فى آن واحد حيث إن المجلس الوطنى إذا لم يتمكن من إقرار قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية، يعمل بالميزانية القديمة لحين صدور ذلك القانون، على أن تجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول بها فى نهاية السنة المذكورة، وإذا ما أقر المجلس بعض أبواب الميزانية الجديدة فإنه يعمل بتلك الأبواب، مع ضرورة ألا ينفض دور الانعقاد السنوى للمجلس الوطنى قبل الانتهاء من اعتماد الميزانية.

هـ- الحساب الختامى:

اشترط الدستور البحرينى على ضرورة اعتماد المجلس الوطنى لموضوع الحساب الختامى ولذلك يتعين على الحكومة أن توضح للمجلس فور انتهاء السنة المالية، ما تم بالفعل فى شأن الميزانية للنظر فيه وإقراره خلال الخمسة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية، ويكون اعتماده بقرار من المجلس مشفوعاً بملاحظته، دون لزوم لصدوره فى شكل قانون، وينشر فى الجريدة الرسمية.

* إنشاء مجلس الشورى

تم إنشاء مجلس الشورى فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢ وهو مجلس استشارى مهمته المساهمة فى تقديم المشورة والرأى للحكومة ومعاونتها فى وضع الخطط والسياسات والبرامج المتعلقة بنشاطها، على أن يكون بمثابة حلقة وصل بين المواطنين والحكومة، فى سبيل إيصال تطلعاتهم ومشاكلهم وقضاياهم وبشكل مباشر إلى السلطة التنفيذية، وقد شملت اختصاصات المجلس كل ما يتصل بالأوضاع المختلفة فى البلاد، فتقع على عاتق المجلس مهمة تلمس اتجاهات المجتمع والرأى العام فى البلاد والإلمام بصورة موضوعها ونقلها إلى المستوى الحكومى وجهاته المعنية بالأسلوب العلمى فى صورة توصيات غير ملزمة[١٤].

ثانياً: طبيعة المجلس:

أخذت البحرين فى كل من تجربتيها البرلمانيتين، المجلس الوطنى ومجلس الشورى، بفكرة المجلس الواحد، وذلك يعود إلى اعتبارات أملتها ظروفها وفرضها واقعها الخاص، فالبحرين دولة صغيرة، تبلغ مساحتها ٦٧٨كم٢ (١٥)، وعدد سكانها حسب إحصائية الجهاز المركزى للاحصاء فى البحرين والصادر فى ديسمبر ١٩٩٣، يبلغ ٥١٩ر٤ ألف نسمة، عدد المواطنين البحرانيين منهم نحو ٣٢٩ر٢ ألف نسمة، بنسبة ٦٣ر٤٪(١٦)، لذلك فالمناسب للبحرين هو المجلس الواحد، حيث يجنبها متاعب وأعباء نظام المجلسين.

ثالثاً: المدة القانونية للمؤسسة التشريعية:

يتم تناول المدة القانونية للمؤسسة التشريعية على النحو التالى:

* المجلس الوطنى:

حدد الدستور البحرينى المدة القانونية للمجلس الوطنى أربع سنوات(١٧)، وسيتم دراستها بالتفصيل كما يلى(١٨):

أولاً: اجتماعات المجلس:

تأخذ اجتماعات المجلس الوطنى شكلين وهما:

أ- **الفصل التشريعى**: والمقصود به المدى الزمنى الممتد من أول جلسة تعقب الانتخابات مباشرة إلى آخر جلسة يعقدها المجلس قبل البدء فى الانتخابات الجديدة، وهذه المدة تمثل عمر الحياة النيابية للمجلس، وقد حدد الدستور البحرينى مدة المجلس الوطنى بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول جلسة له على أن يكون انتخاب المجلس الجديد فى خلال الشهرين الأخيرين من تلك المدة.

ويحرم مد الفصل التشريعى للمجلس الوطنى ما لم تكن هناك ضرورة تفرض هذا المد كحالة الحرب، ويشترط فى هذا المد أن يكون بقانون يقره المجلس بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وفى الفترة القصيرة للمجلس الوطنى لم تشهد التجربة العملية مدا للفصل التشريعى.

ب- أدوار الانعقاد: وهى نوعان:

- **أدوار الانعقاد العادية:** يحدد الدستور البحرينى مدة دور الانعقاد العادى بأن لاتقل عن ثمانية أشهر على أن لايقضى هذا الدور قبل إقرار الميزانية، على أن يكون انعقاد المجلس بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام، وأعطى الدستور الحق للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع المجلس الوطنى لمدة لاتتجاوز شهراً، على أن لايتكرر التأجيل فى دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة، ولاتحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد المنصوص عليها فى الدستور والمحددة بثمانية أشهر.

- **أدوار الانعقاد غير العادية:** منح الدستور البحرينى الأمير الحق فى أن يدعو المجلس الوطنى لاجتماع غير عادى وذلك بمرسوم أميرى، وفى حالة أن يرى الأمير ضرورة لذلك الاجتماع، كما يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعا غير عادى بناء على طلب أغلبية الأعضاء على أن لاينظر المجلس فى غير الأمور التى دعى من أجلها المجلس إلا بموافقة الحكومة.

ثانياً: نظام الجلسات:

يأخذ المجلس الوطنى بمبدأ علنية الجلسات كما حدد الدستور كى يتيح الفرصة للشعب أن يتابع نشاط ممثليه، وإن لم يمنع الدستور تطبيق مبدأ سرية الجلسات إذا اقتضت الظروف ذلك، حيث تعقد الجلسات سرية بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس، أو عشرة أعضاء على الأقل.

ثالثاً: النصاب القانونى للمجلس:

تنص المادة (٥٩) من الدستور البحرينى على:

• يشترط لصحة اجتماع المجلس الوطنى حضور أكثر من نصف أعضائه وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك فى غير الحالات التى يشترط فيها أغلبية خاصة، وعند تساوى الأصوات يعتبر الأمر الذى جرت المداولة فى شأنه مرفوضاً.

وقد وضحت اللائحة الداخلية بعض الأمور المتعلقة بالتصويت فعرضت لكل من:

- حكم الامتناع عن التصويت مقررة عدم احتسابه لا فى ضمن أصوات المؤيدين ولا المعارضين.

- الحالات التى يشترط فيها أغلبية خاصة للتصويت، وذلك إما بناء على طلب الحكومة، أو رئيس المجلس، أو ١٠ أعضاء، ويكون أخذ الرأى فيها وجوبا بالمناداة بالاسم، وهذه الحالات هى: مشروعات القوانين، والمراسيم بقوانين، والمعاهدات.

رابعاً: التشكيلات الداخلية للمجلس:

حدد الدستور البحرينى تشكيلات المجلس الداخلية على النحو التالى:

- **رئاسة المجلس**: حيث يختار المجلس الوطنى فى أول جلسة يعقدها عقب الانتخابات، رئيسا للمجلس ونائبا للرئيس وأمين سر المجلس، على أن يتم انتخاب هؤلاء بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وإذا ما خلا مكان أى منهم يختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته، على أن يرأس الجلسة الأولى رئيس مجلس الوزراء إلى حين انتخاب الرئيس ونائبه وأمين السر.

- **مكتب المجلس**: ويتألف من رئيس المجلس ونائب الرئيس وأمين السر، ويكون اجتماعه بناء على دعوة من رئيس المجلس.

- **اللجان النيابية**: يختار المجلس الوطنى خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوى، اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس تمهيدا لعرضها عليه عند اجتماعه وللمجلس الحق فى أن يؤلف أى عدد من اللجان سواء الدائمة أو المؤقتة، وذلك حسب ما تقتضى حالة العمل، ويجوز لهذه اللجان أن تشكل من بين أعضائها لجانا فرعية، حسب ما توجبه طبيعة العمل، على أن يكون تشكيلها بطريق الانتخاب بالأغلبية النسبية.

وقد حددت اللائحة الداخلية اللجان السنوية الدائمة كالآتى:

- لجنة العرائض والشكاوى وعدد أعضائها خمسة أعضاء.
- لجنة الشئون الخارجية والداخلية والدفاع وعدد أعضائها خمسة أعضاء.
- لجنة الشئون التشريعية والقانونية وعدد أعضائها سبعة أعضاء.
- لجنة الشئون المالية والاقتصادية وعدد أعضائها خمسة أعضاء.
- لجنة الخدمات الاجتماعية وعدد أعضائها خمسة أعضاء.
- لجنة المرافق العامة وعدد أعضائها خمسة أعضاء.

* مجلس الشورى

حدد المرسوم الأميرى الصادر فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢ والخاص بتعيين أعضاء مجلس الشورى، مدة المجلس بأربع سنوات قابلة للتجديد، على أن يعقد المجلس دوراً إنعقاديا كل عام، ويبدأ دوره الانعقادى الأول فى يناير ١٩٩٣[١٩]، مع إمكانية عقد أدوار انعقاد غير عادية فى حالات الضرورة، وقد تمت دعوة المجلس إلى الانعقاد فى دورة غير عادية يوم ٤ يونيو ١٩٩٦ بناء على طلب الأمير والخاص بتعيين المجلس، وذلك لبحث ومناقشة محاولة لقلب نظام الحكم وقعت فى البحرين فى ٣ يونيه ١٩٩٦.

خامساً: معدل استمرارية المؤسسة التشريعية

بدأت الحياة البرلمانية فى البحرين فى تجربتها الأولى والتى جمعت بين الانتخاب والتعيين منذ انتخابات المجلس الوطنى فى ٧ ديسمبر ١٩٧٣ واستمرت حتى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ عندما حل المجلس الوطنى وتوقفت الحياة البرلمانية لمدة تزيد على ١٧ عاماً حتى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢ لتبدأ التجربة الثانية والتى اقتصرت على التعيين فقط عندما تم تعيين أعضاء مجلس الشورى الذى مازال قائما حتى الآن[٢٠]، وسيتم دراسة معدل استمرارية كل من المجلس الوطنى ومجلس الشورى على النحو التالى:

* المجلس الوطنى:

فى يوم الجمعة السابع من ديسمبر ١٩٧٣، سارع ٣٠ ألف ناخب بحرينى[٢١] لاختيار أعضاء المجلس الوطنى المطلوب انتخابهم، وعددهم ٣٠ عضوا من بين ١١٥ مرشحاً تنافسوا فيما بينهم من أجل الفوز بعضوية أول برلمان فى تاريخ البحرين الحديث بعد استقلالها فى ١٤ أغسطس ١٩٧١.

وأجريت الانتخابات فى وقت كانت تتعرض فيه البحرين لتيارات سياسية متعددة تأتى إليها من جهاتها الأربع[٢٢]، مما أوجد جملة من التحديات العقائدية السياسية، أثرت بطريق غير مباشر فى نتيجة الانتخابات، وبالتالى كان لها إسهامها فى خلق الظروف التى أدت إلى حل المجلس الوطنى فى وقت لاحق فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥، ففى شمال البحرين كان يوجد تياران سياسيان مختلفان أحدهما ديمقراطى محافظ مصدره الكويت، والثانى تيار سياسى مشبع بالثورة ضد الإقطاع وتسلط رأس المال والتأميم ومصدره

العراق، وفى الجنوب استقبلت البحرين تيارا سياسيا يأتيها من اليمن وعمان وعلى امتداد الساحل الجنوبى للجزيرة العربية، ومن الغرب تأثرت البحرين بما يحدث على الساحة السياسية فى السعودية، أما من الشرق فكان يوجد تيار سياسى هو الأكثر تأثيرا على ما يحدث على الساحة السياسية فى البحرين ومصدره ايران، وفى ظل هذه التيارات جرت المعركة الانتخابية فى ظل تنافس ١١٥ مرشحاً لاختيار ٣٠ عضواً وقد تمت الانتخابات بالطريق الفردى، لعدم وجود قوائم انتخابية أو تكتلات سياسية أو برامج جماعية للمرشحين، فقد صدر قانون قبل إجراء الانتخابات يمنع التجمعات الانتخابية ويحظر الأحزاب والتكتلات السياسية وصدور البيانات والبرامج المعبرة عنها، وإن لم يمنع ذلك من قيام تكتلات داخل المجلس الوطنى نفسه بين الفائزين الذين يجمعهم خط سياسى واحد، فقد وجدت عدة تكتلات كل منها ينتهج نهجا سياسيا عقائديا، فكانت هناك الكتلة الدينية بزعامة رجال الدين من الطائفة الشيعية، والكتلة الشعبية التى ضمت شبابا تقدميا من الطائفتين، وذلك بالإضافة إلى الشخصيات الوطنية المستقلة من صغار التجار والصحفيين والمثقفين، ولم تستمر تجربة المجلس الوطنى طويلا، إذ تم حل المجلس الوطنى، قبل أن يكمل فصله التشريعى الأول، فبينما تمت انتخابات المجلس الوطنى فى ٧ ديسمبر ١٩٧٣، تم حله فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ وذلك بصدور مرسوم أميرى رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٥ بحل المجلس عملاً بالمادة ٦٥ من الدستور والتى تمنح الأمير حق حل المجلس وفى ذات الوقت تؤكد على إعادة الانتخابات للمجلس الجديد فى موعد لايتجاوز شهرين من تاريخ الحل وإلا استرد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر فى ممارسة أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، أى أن تجربة المجلس الوطنى لم تستمر لأكثر من ١٨ شهراً.

* مجلس الشورى:

أمام المطالب الشعبية وتحت وطأة ضغوط المعارضة، اضطر الأمير عيسى بن سلمان آل خليفة إلى أن يعلن فى ١٦ ديسمبر ١٩٩٢ وفى مناسبة الاحتفال بالعيد القومى للبحرين، عن إنشاء مجلس للشورى يتكون من ٣٠ عضواً معينين، وقد صدر مرسوم بتعيين أعضاء المجلس فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢، بعد توقف الحياة البرلمانية فى البحرين دام لمدة تزيد عن ١٧ عاما[٢٣].

سادساً: حالات حل المؤسسة التشريعية:

*حل المجلس الوطني:

لم تحدث حالات حل للمؤسسة التشريعية إلا مرة واحد حيث تم حل المجلس الوطني في ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ قبل أن يكمل فصله التشريعي الأول، حيث لم يكن تجاوز عمره حينها ١٨ شهراً، وقد صدر مرسوم أميري بهذا الحل رقم ١٤ لسنة ١٩٧٥[٢٤]، طبقا لما تنص عليه المادة (٦٥) من الدستور البحريني والتي تمنح الأمير الحق في حل المجلس الوطني وفي ذات الوقت تلزمه بإعادة الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لايجاوز شهرين من تاريخ الحل وإلا استرد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في ممارسة أعماله إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد[٢٥]، بينما لم يتم حل المجلس الشوري ولا مرة منذ تم تعيين أعضائه في ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢ وحتى الآن بعد مرور أربع سنوات على هذه التجربة.

وجاء في المرسوم الأميري رقم ١٤ لسنة ١٩٧٥ بشأن حل المجلس الوطني ما يلي:

نحن عيسى بن سلمان آل خليفه أمير دولة البحرين بعد الاطلاع على المادة (٦٥) من الدستور والأسباب الواردة في كتاب استقالة الوزارة السابقة، وجواب تأليف الوزارة القائمة والمتعلقة بالتعاون بين المجلس الوطني والحكومة وبناء على ما عرضه علينا رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة مجلس الوزراء رسمنا بما يلي:

– مادة أولى: يحل المجلس الوطني.

– مادة ثانية: على رئيس مجلس الوزراء تنفيذ مرسومنا هذا ويعمل به من اليوم الثلاثاء الموافق ٢٦ أغسطس ١٩٧٥، وينشر في الجريدة الرسمية.

وقد تباينت الآراء حول الأسباب التي دعت الحكومة البحرينية إلى حل المجلس الوطني، والتي يمكن تناولها في النقاط التالية:

– استحالة التعاون بين الحكومة والمجلس الوطني، وهو ما عبر عنه أمير البحرين عيسى بن سلمان آل خليفة عند حل المجلس.

– يقول ولي العهد الشيخ حمد بن عيسى: إن الانجاز الوحيد للمجلس كان تعديل مرتبات النواب، أما قضايا السكن والغلاء وأمن الدولة فقد كانت معضلات لم يتوصل إلى

حلها، وقد تحولت جلسات المجلس إلى جو متوتر لفرض أيديولوجيات غريبة عن شعب البحرين(٢٦).

- يرجع الشيخ خليفة بن سلمان رئيس مجلس الوزراء أسباب الحل إلى أن المجلس الوطنى لم يكن عونا للسلطة التنفيذية فى تنفيذ برامجها الرامية إلى التنمية، مما استحال معه التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بعد ما ساد مناقشات المجلس من أفكار غريبة عن مجتمع البحرين وقيمه(٢٧).

- وجود مجموعة من اليساريين داخل المجلس عددهم نحو ١٥ عضواً، اتهمتهم الحكومة البحرينية بأنهم يدينون بآراء مستوردة ومبادئ غريبة عن المجتمع.

- اهتمام الأعضاء بمناقشة الموضوعات التى تهمهم مثل مناقشة اقتراح باصدار قانون يتمتع بمقتضاه الأعضاء بمنحهم جوازات سفر دبلوماسية لهم ولعائلاتهم، ومناقشة زيادة مرتباتهم، فى حين يطيلون المناقشات الخاصة بالمشاريع التى تهم المواطنين كالاسكان ومواجهة الغلاء(٢٨).

- يرجع السبب الأساسى فى حل المجلس الوطنى، إلى مناقشة قانون أمن الدول الذى تم إصداره فى فترة إجازة المجلس، وعرض على المجلس عام ١٩٧٤ لمناقشته، واستمرت مناقشات القانون نحو العام، وأدت المناقشات الحامية بين وزير الداخلية الشيخ محمد بن حمد آل خليفة وبعض الأعضاء، وإجماع معظم الأعضاء على رفض القانون الذى ينص على إلقاء القبض على أى شخص يشتبه فى أمره واعتقاله لمدة تصل إلى ثلاثة أعوام، مما يمنح الحكومة الحق المطلق فى إرهاب المواطنين والتحكم فى اتجاهاتهم السياسية، مما أدى إلى أن تقدم الحكومة استقالتها فى ٢٥ أغسطس ١٩٧٥ وما تبع ذلك من حل المجلس الوطنى فى ٢٦ أغسطس ١٩٧٥ وتعليق العمل بالدستور البحرينى(٢٩).

تحليل النخبة البرلمانية البحرينية

يتم تحليل النخبة البرلمانية فى المجلس الوطنى ومجلس الشورى كل على حده.

أولاً: المجلس الوطني:

النخبة البرلمانية للمجلس الوطني تجمع ما بين الانتخاب والتعيين، وقد أجريت انتخابات المجلس الوطني في ٧ ديسمبر ١٩٧٣، ويتم تحليل النخبة على النحو التالي:

١- النوع:

الدستور البحريني يحرم على المرأة الترشيح لانتخابات المجلس الوطني، بل ويحرم المشروع البحريني المرأة البحرينية من الإدلاء بصوتها في الانتخابات، وكذلك يحرمها من تولي الوزارة، ومشاركة المرأة في الحياة السياسية وفي الانتخابات هو أحد مطالب المعارضة في الوقت الحاضر، ومعنى ذلك أن أعضاء المجلس الوطني جميعهم المنتخب منهم والمعين وعددهم ٤٤ عضواً جميعهم من الذكور، فنخبة المجلس الوطني هي نخبة ذكور.

٢- الديانة:

جميع أعضاء المجلس الوطني وعددهم ٤٤ عضواً دينهم الإسلام، حيث إن دين البحرين هو الإسلام، وجميع مواطني البحرين الأصليين يدينون بالإسلام، ولكن ينقسم السكان وكذلك الأعضاء إلى طائفتين مختلفتين هما السنة والشيعة: وتبلغ نسبة الأعضاء المنتمين إلى المذهب السني ٥ر٥٤٪ من جملة عدد الأعضاء في حين تبلغ نسبة الشيعة ٤١٪ والأعضاء غير المعلوم مذهبهم الديني عددهم عضوان بنسبة ٥ر٤٪ من جملة أعضاء المجلس الوطني.

جدول رقم (١)

الطائفة الدينية / العدد والنسبة	العدد	النسبة ٪
سنة	٢٤	٥ر٥٤
شيعة	١٨	-ر٤١
غير معلوم	٢	٥ر٤
المجموع	٤٤	-ر١٠٠

الانتماء المذهبي لأعضاء المجلس الوطني

٣- الانتماء الحزبى:

على الرغم من أن الحكومة البحرينية تحظر تكوين الأحزاب، وأجريت انتخابات المجلس الوطنى على الأساس الفردى ولم تتم حسب قوائم انتخابية أو تكتلات سياسية، إلا أنه ظهرت داخل المجلس مجموعة من التكتلات، وهى: الكتلة الدينية، الكتلة الشعبية، كتلة المستقلين، الوزراء، وقد كان تكون تكتلات داخل المجلس الوطنى هو أحد أسباب حل المجلس.

جدول رقم (٢)

العدد والنسبة / الكتلة	العدد	النسبة ٪
الكتلة الدينية	١٢	٢٧ر٣
الكتة الشعبية	٧	١٥ر٩
كتلة المستقلين	١١	٢٥ر-
كتلة الوزراء	١٤	٣١ر٨
المجموع	٤٤	١٠٠ر٠

الانتماء الحزبى لأعضاء المجلس الوطنى

فقد ذكرت الحكومة البحرينية فى سياق تبريرها لحل المجلس، أنه تكون داخل المجلس تكتل دينى متطرف يدين بأفكار غريبة عن مجتمع البحرين، ومن الجدول تبين أن الكتلة الدينية تشكل ٢٧ر٣ ٪ من جملة أعضاء المجلس، والكتلة الشعبية ١٥ر٩ ٪، وكتلة المستقلين ٢٥ ٪، أما كتلة الوزراء وهى المجموعة المعينة بحكم مناصبها الوزارية فتبلغ نسبتها ٣١ر٨ ٪.

٤- الخلفية المهنية:

جمع المجلس الوطنى فى عضويته مختلف المهن، وغالبية الأعضاء يعملون كرجال أعمال وأصحاب مشاريع، ومنهم إداريين وصحفيين ومحامين ومدرسين.

٥- الانتماء الإقليمى:

قانون الانتخاب البحرينى قسم إقليم دولة البحرين من أجل الانتخاب الخاص بالمجلس الوطنى إلى ٨ مناطق انتخابية، وتنتخب كل دائرة عدداً معيناً من المرشحين، ويمكن تقسيم المنطقة الواحدة إلى عدة دوائر انتخابية، كما يمكن توزيع العدد المخصص من الأعضاء لأية منطقة انتخابية على دوائرها، والجدول التالى يوضح توزيع الأعضاء المنتخبين وعددهم ٣٠ عضواً على المناطق الانتخابية، ويلاحظ أن المنامة وحدها تستأثر بثلث مقاعد المجلس الوطنى، وذلك يعود إلى أن المنامة وحدها يقطن بها ٤١٫٤٪ من سكان البحرين حسب تعداد ١٩٧١م.

جدول رقم (٣)

المنطقة / العدد والنسبة	العدد	النسبة ٪
المنامة	١٠	٣٣ر٣
جزيرة المحرق	٨	٢٦ر٧
المنطقة الشمالية	٣	١٠ر-
المنطقة الوسطي	٣	١٠ر-
سترة	٢	٦ر٧
الرفاع	٢	٦ر٧
المنطقة الغربية	١	٣ر٣
المنطقة الجنوبية	١	٣ر٣
المجموع	٣٠	١٠٠ر-

الانتماء الإقليمى لأعضاء المجلس الوطنى

٦- نوع العضوية:

يجمع المجلس الوطنى فى عضويته ما بين الانتخاب والتعيين، ويوضح الجدول أن نسبة المنتخبين وعددهم ٣٠ عضواً تبلغ ٦٨٫٢٪ فى حين تبلغ نسبة المعينين وهم الوزراء وعددهم ١٤ وزيراً نسبة ٣١٫٨٪.

جدول رقم (٤)

العدد والنسبة / نوع العضوية	العدد	النسبة ٪
منتخب	٣٠	٦٨٫٢٪
معين	١٤	٣١٫٨٪
الجملة	٤٤	١٠٠٫٠٠

نوع العضوية فى المجلس الوطنى

ثانياً: مجلس الشورى* :

مجلس الشورى هو مجلس استشارى مهمته المساهمة فى تقديم المشورة والرأى للحكومة البحرينية لمعاونة الدولة ومؤسساتها فى وضع الخطط والسياسات والبرامج المتعلقة بالنشاط الحكومى والنظر فى مساره وأدائه، وهو مجلس معين أعلن الأمير عيسى ابن سلمان آل خليفة عن إنشائه فى احتفالات البحرين بعيدها القومى فى ١٦ ديسمبر ١٩٩٢ وصدر مرسوم أميرى بتعيين أعضاء مجلس الشورى فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢.

ويتم تحليل النخبة البرلمانية لمجلس الشورى على النحو التالى(٣٠):

---

* تمت الاستعانة فى تكوين هذه الجداول بعددين من صحيفة «الأيام البحرينية» الصادرين فى ١٩٩٢/١٢/٢٧ و١٩٩٢/١٢/٢٨.

١- النوع :

اتبع فى تعيين أعضاء مجلس الشورى ما كان عليه الوضع فى المجلس الوطنى السابق، حيث لم يكن للمرأة نصيب فى عضوية مجلس الشورى، لذلك نجد أن جميع أعضاء مجلس الشورى وعددهم ٣٠ عضواً كلهم من الذكور.

٢- الديانة :

أعضاء مجلس الشورى جميعهم مسلمون ولكنهم موزعين على طائفتى السنة والشيعة، ورغم المشاكل التى سببها أعضاء المجلس الوطنى من طائفة الشيعة والتى أدت إلى حل المجلس الوطنى، إلا أن الأمير عند اختياره لأعضاء مجلس الشورى لم يستطع أن يتجاهل طائفة الشيعة والتى تمثل أكثر من ٥٠ ٪ من سكان البحرين، لذلك راعى الأمير أن تكون نسبتهم فى مجلس الشورى تتماثل مع نسبة الشيعة من السكان. والجدول يوضح أن نسبة الأعضاء السنة ٥٠ ٪ أما نسبة الأعضاء الشيعة ٣٦ر٧ ٪، ويوجد ٤ أعضاء غير متوافر عنهم معلومات تبلغ نسبتهم ١٣ر٣ ٪ من جملة أعضاء المجلس.

جدول رقم (٥)

العدد والنسبة / الطائفة الدينية	العدد	النسبة ٪
سنة	١٥	٥٠ر-
شيعة	١١	٣٦ر٧
غير معلوم	٣	١٣ر٣
المجموع	٣٠	١٠٠ر-

الانتماء المذهبى لأعضاء مجلس الشورى

٣- الانتماء الحزبى:

يحظر القانون البحرينى تكوين الأحزاب السياسية، لذلك لاتوجد فى البحرين أحزاب سياسية معترف بها قانونيا، وحيث إن أعضاء مجلس الشورى معينون، لذلك فقد حرص الأمير عند اختياره لأعضاء المجلس، أن يكون هناك نوعا من التوازن بين مختلف الاتجاهات وأن يمثل الأعضاء المصالح المتنوعة.

٤- العمر:

يغلب على النخبة البرلمانية لمجلس الشورى أن غالبيتهم من كبار السن، والذين تخطو سن الأربعين، ولايوجد سوى عضو واحد عمره أقل من ٤٠ سنة، حيث يبلغ من العمر ٣٦ سنة وهو أصغر الأعضاء سنا بينما يبلغ عمر أكبر الأعضاء سنا ٦٨ سنة، ويلاحظ وجود فارق عمرى كبير مابين أصغر الأعضاء وأكبرهم يبلغ نحو ٣٢ سنة، ومن الجدول يتضح أن الأعضاء البالغ عمرهم أكثر من ٤٠ سنة تتعدى نسبتهم ٨٣٪ ومن هم فوق سنة ٦٠ سنة تتعدى نسبتهم ١٦ر٧٪ من جملة الأعضاء، فى حين تبلغ نسبة من هم أقل من ٤٠ سنة ٣ر٣٪ من جملة الأعضاء.

جدول رقم (٦)

العدد والنسبة / العمر	العدد	النسبة ٪
أقل من ٤٠ سنة	١	٣ر٣
من ٤٠ إلي ٥٠	٨	٢٦ر٧
من ٥٠ إلي ٦٠	١٢	٤٠
أكثر من ٦٠ سنة	٥	١٦ر٧
غير معلوم	٤	١٣ر٣
المجموع	٣٠	١٠٠

عمر الأعضاء فى مجلس الشورى

٥- المؤهل الدراسى:

أغلبية النخبة البرلمانية لمجلس الشورى حاصلون على مؤهلات جامعية مختلفة، وتبلغ نسبتهم أكثر من نصف الأعضاء ٣ر٥٣ ٪ وعددهم ١٦ عضوا، وهناك ٣ أعضاء حاصلون على درجة الدكتوراه، وكل الأعضاء الحاصلون على مؤهل جامعى وفوق الجامعى حصلوا على مؤهلاتهم الدراسية من جامعات خارج البحرين، سواء من جامعات أوروبية أو عربية أو أمريكية، ومنهم عضو واحد حصل على مؤهله الجامعى من جامعة بومباى بالهند، والحاصلون على تعليم ثانوى وفنى وعددهم ٦ أعضاء بنسبة ٢٠ ٪ منهم ثلاثة أعضاء تعلموا داخل البحرين والثلاثة أعضاء الآخرون تعلموا خارج البحرين، وهناك ٣ أعضاء بنسبة ١٠ ٪، حصلوا على تعليم أدنى من الثانوية العامة، لذلك فالتعليم الغالب بين النخبة البرلمانية هو التعليم الجامعى.

جدول رقم (٧)

المؤهل الدراسي / العدد والنسبة	العدد	النسبة ٪
تعليم فوق الجامعي	٣	١٠ر-
تعليم جامعي	١٦	٥٣ر٣
تعليم ثانوي وفني	٦	٢٠ر-
تعليم دون الثانوي	٣	١٠ر-
غير معلوم	٢	٦ر٧
المجموع	٣٠	١٠٠ر-

المؤهل الدراسى لأعضاء مجلس الشورى

٦- الخلفية المهنية:

المهنة الغالبة بين أعضاء النخبة البرلمانية هى الأعمال الحرة وامتلاك الشركات والمساهمة فيها، وهى المصنفة تحت مسمى رجل أعمال، ويزاول هذه المهنة ١٧ عضواً

بنسبة ٥٦٫٦٦٪، وباقى الأعضاء يمارسون مهنا مختلفة ما بين أستاذ جامعى وصحفى ومحامٍ وإدارى ومحاسب، ووزير وهو إبراهيم حميدان رئيس مجلس الشورى.

جدول رقم (٨)

العدد والنسبة / المهنة	العدد	النسبة ٪
رجل أعمال	١٧	٥٦ر٦٦
أستاذ جامعي	٣	١٠ر-
إداري	٥	١٦ر٦٦
وزير	١	٣ر٣٣
صحفي	١	٣ر٣٣
محام	١	٣ر٣٣
محاسب	١	٣ر٣٣
باحث	١	٣ر٣٣
المجموع	٤٠	١٠٠ر٠٠

الخلفية المهنية لأعضاء مجلس الشورى

٧- الانتماء الإقليمى:

أغلبية الأعضاء الذين توافرت عنهم بيانات ينتمون إلى المنامة العاصمة والتى يتركز بها غالبية السكان وتليها فى نسبة السكان، وبالتالى نسبة الأعضاء جزيرة المحرق، وتلى ذلك منطقة الحد.

جدول رقم (٩)

الإقليم / العدد والنسبة	العدد	النسبة ٪
المنامة	١٠	٣٣ر٣
جزيرة المحرق	٧	٢٣ر٣
الحد	٢	٦ر٧
غير معلوم	١١	٣٦ر٧
المجموع	٣٠	١٠٠ر-

الانتماء الإقليمى لأعضاء مجلس الشورى

٨- نوع العضوية

أعضاء مجلس الشورى وعددهم ٣٠ عضوا جميعهم معينون. وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء مجلس الشورى والذين تم تعيينهم فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢ من بينهم ٥ أعضاء بنسبة ١٦ر٦ ٪ كانوا أعضاء سابقين فى المجلس الوطنى، وكذلك منهم ١١ عضوا بنسبة ٣٦ر٧ ٪ كانوا أعضاء فى المجلس التأسيسى الذى تم تشكيله فى ١ ديسمبر ١٩٧٢ وجمع فى عضويته بين الانتخاب (٢٢ عضوا) والتعيين (٨ أعضاء) و١٢ وزيراً بحكم مناصبهم وكانت مهمته وضع دستور دائم للبلاد، وقد تم إصدار الدستور فى ٦ ديسمبر ١٩٧٣.

الأداء البرلمانى للأعضاء

نقص المعلومات وعدم كفايتها لايتيح للدراسة فرصة التمكن وتحليل الأداء البرلمانى لأى من أعضاء المجلس الوطنى أو أعضاء مجلس الشورى لذلك يمكن تناول الأداء البرلمانى بصفة عامة لكل من المجلس الوطنى ومجلس الشورى على النحو التالى:

أولاً: المجلس الوطني:

فى مقابلة صحفية مع الشيخ خليفة بن سلمان رئيس الوزراء أجرتها معه صحيفة «الأنوار» اللبنانية فى ١٢ يوليو ١٩٧٤ قال: إن الشعب يقف وراء المجلس ويدفع بالمسيرة الديمقراطية إلى الأمام وهو قادر على أن يزيل عن هذه المسيرة كل ما يعلق بها من شوائب، وبالرغم من أن المجلس الوطني والمكون من ٤٤ عضواً منهم ٣٠ عضواً منتخبين تم انتخابهم على أساس فردى حيث لم تكن توجد أحزاب سياسية والتى يمنع القانون البحرينى تكوينها إلا أن الأعضاء داخل المجلس الوطنى، انقسموا إلى عدة تكتلات داخل المجلس وذلك وفقا للاتجاهات الأيديولوجية، وهذه التكتلات هى(٣١):

- التكتل الإسلامى، مكون من ١٢ عضوا من رجال الدين المتطرفين وخاصة الشيعة.

- الكتلة الشعبية، مكون من ٧ أعضاء.

- تكتل المستقلين، مكونة من ١١ عضوا.

- الوزراء، وعددهم ١٤ عضوا معينين بحكم مناصبهم الوزارية.

ويمكن إيجاز الأداء البرلمانى لكل من هذه التكتلات كما يلى:

- التكتل الإسلامى ساند الاصلاحات العمالية، ولكنه ربطها ببعض المطالب الإسلامية كمنع الاختلاط بين الرجال والنساء فى الأماكن العامة، وذلك يعود إلى أن أعضاء هذه الكتلة أتوا من الريف وضواحى المدن حيث البيئة المحافظة والأغلبية الشيعية.

- الكتلة الشعبية مثلت المعارضة داخل المجلس ودافعت عن المطالب العمالية التقليدية بتكوين النقابات ومشاركة العمال فى صنع السياسة الاقتصادية وزيادة الأجور، والحيلولة دون تشريع القوانين الخاطئة التى أعدتها الحكومة واتخذت مواقف معارضة تجاه بعض المسائل السياسية والاقتصادية، وطالبت بتأميم الشركات الكبرى فى البحرين كالبنوك والشركات البترولية ومعامل التكرير وشركات التأمين، وطلبت إنهاء الوجود الأمريكى فى البحرين بل إن أحد أعضائها وصل إلى حد اقتراح منح الاتحاد السوفيتى

قاعدة فى مقابل التسهيلات الممنوحة للبحرية الأمريكية، وانحدر أعضاؤها من الأحياء الفقيرة خاصة المحرق.

– تكتل المستقلين دافعوا عن مقترحات وبرامج متنوعة تتسق بصفة خاصة مع الحفاظ على اقتصاد السوق الحر، حيث كان معظم أعضائها من ممثلى التجار متوسطى الدخل والمقاولين والمستخدمين الذين سعوا لمساعدة أسرهم ومنتدياتهم الاجتماعية والهيئات التى يعملون بها.

– تكتل الوزراء تبنى وجهة نظر الحكومة ودافع عنها.

– وبالنسبة للاستجوابات، فقد تمخضت تجربة المجلس الوطنى قصيرة الأجل فى إطار التطبيق عن حدوث استجوابين، أولهما: وجه لوزير الصحة العامة، وثانيهما: لوزير التربية والتعليم، فالاستجواب الذى وجه لوزير الصحة العامة حدث بمناسبة إلغاء عقد إحدى الطبيبات الهنديات العاملات فى البحرين والاستغناء عنها بعد استنفاد مدتها المتعاقد عليها، فألغى الوزير عقدها الإدارى لانقضاء مدتها، فتم استجواب الوزير تمهيداً لطرح الثقة به، لكن التصويت لم يؤد إلى طرح الثقة حيث لم يحصل قرار المجلس على الأغلبية المطلوبة نتيجة تضامن الوزراء مع زميلهم ورفض بعض أعضاء المجلس، أما الاستجواب الذى وجه لوزير التربية والتعليم حدث بمناسبة فصله لأربعة مدرسين لأنهم كتبوا فى الصحف مقالات ذات طابع سياسى واتجاه مخالف للرأى العام البحرينى، وأيضا لم يحصل قرار المجلس على الأغلبية المطلوبة(٣٢).

– وبالنسبة للسؤال ففى عمر الحياة البرلمانية القصير، وجه أعضاء المجلس الوطنى الكثير من الأسئلة إلى الوزراء فى شتى الموضوعات التى تستوضح عن مختلف الشئون التى تتطلبها طبيعة ووظيفة المجلس.

– وقد ناقش المجلس ووافق خلال مدته القصيرة التى لم تتعد عامين على الكثير من الاتفاقيات المبرمة بين البحرين وبعض البلدان أو الهيئات ونذكر منها على سبيل المثال:(٣٣)

– الموافقة على الاتفاق الاقتصادى بين البحرين والسعودية.

– الموافقة على انضمام البحرين إلى الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية.

- الموافقة على انضمام البحرين إلى المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- التصديق على اتفاقية الشركة العربية لبناء وإصلاح السفن.
- التصديق على اتفاقية الشركة العربية للاستثمارات.
- التصديق على اتفاقية الشركة العربية للاستثمارات البترولية.
- التصديق على اتفاقية البنك الإسلامى للتنمية.
- الموافقة على اتفاقية المشاركة بين الحكومة وشركة النفط.

ثانياً: مجلس الشورى

مهمة مجلس الشورى الذى تم تعيينه فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢، مهمه استشارية وتوصياته غير ملزمة للحكومة، حيث اعتبر المجلس كجهاز مساعد للسلطة التنفيذية.

- ويمكن معرفة الدور الذى يقوم به المجلس، وأداء أعضائه من خلال حديث، ابراهيم حميدان رئيس المجلس الذى قال[٣٤]:

تجربة مجلس الشورى تجربة خصبة، وغنية، ويكفى التعاون الذى تم خلال عمر المجلس بين السلطة التنفيذية ومجلس الشورى، وأسفرت التجربة عن نتائج طيبة جداً، تمثلت فى تعاون الحكومة والمجلس بشأن القوانين التى أحيلت إليه، أما مصداقية هذا التعاون فتظهر فى أن الحكومة قد استجابت تقريباً لكل التوصيات التى رفعها مجلس الشورى، رغم أنها غير ملزمة فقد تبنتها الحكومة وعملت ببعضها، ووافقت من حيث المبدأ على البعض الآخر، أما التوصيات الأخرى التى لم تنفذ بعد، فهى مازالت تحت الدراسة، من قبل الجهات المختصة فى الحكومة، وبعد مضى عام هو عمر المجلس، نستطيع القول بأن النتائج مطمئنة ومثمرة، ومن ثم نتطلع إلى مزيد من التعاون بين المجلس والحكومة.

- وجدير بالذكر فإن مناقشة أية قضية تتم بحضور الوزراء المختصين، حيث تجرى مناقشات شاملة، ويجيب الوزراء على التساؤلات التى تطرح عليهم من الأعضاء، ويزودون المجلس بكل المعلومات، كى يكون الأعضاء على علم بكل جوانب القضية، ويوصف مجلس الشورى بأنه جهاز مساعد للسلطة التنفيذية[٣٥].

– وقد تعهد أمير البحرين الشيخ عيسى بن سلمان عند إصداره مرسوماً لعقد جلسة غير عادية لمجلس الشورى لبحث مؤامرة الانقلاب فى ٣ يونيو ١٩٩٦، بأن يعزز من سلطات المجلس بمنحه مزيداً من صلاحيات اتخاذ القرار فى شئون البحرين وزيادة عدد أعضائه لتوسيع قاعدة التمثيل الشعبى.

خاتمة

أثبتت دراسة المؤسسة التشريعية فى البحرين أن المجلس الوطنى المنحل والذى يجمع فى عضويته بين الانتخاب والتعيين ورغم نواقصه وما يؤخذ عليه من سلبيات إلا أنه أصلح وأكثر قدرة على الدفاع عن مصالح الشعب وحماية حقوقه من مجلس الشورى والذى تقتصر العضوية فيه على التعيين فقط، وذلك يتضح من مطالبة المواطنين والمعارضة والتى لم تنقطع منذ أكثر من ٢٠ عاما بعودة المجلس الوطنى المنحل.

كما أثبتت الدراسة خطأ النظام الحاكم مرات ثلاث، الأولى عندما أنهى التجربة الديمقراطية بحل المجلس الوطنى قبل أن يكمل فصله التشريعى الأول وتعطيل العمل ببعض مواد الدستور، والثانية عندما اضطر نظام الشيخ عيسى تحت إلحاح المواطنين ومطالب المعارضة التى لاتهدأ إلى أن يعين مجلس الشورى بلا سلطات ليكون مجرد جهاز مساعد للسلطة التنفيذية، وأخطأ للمرة الثالثة عندما واجه المطالب السلمية العادلة للمواطنين والمعارضة بالعنف والقوة مستخدما فى ذلك كافة وسائل البطش والقمع من اعتقالات وتعذيب وإبعاد للمواطنين خارج وطنهم، وكان أداة النظام الحاكم فى البطش بالمعارضة وإخراس الألسنة المطالبة بالحرية وعودة الديمقراطية، مجموعة من البريطانيين يزيد عددهم على ٢٠ بريطانيا ويأتى على رأسهم رئيس جهاز الأمن الداخلى رجل الظل البريطانى ايان هندرسون والبالغ من العمر نحو ٦٧ عاما وهو يميل إلى الحياة فى الخفاء ويبتعد عن وسائل الإعلام ولايسمح بتصويره، وفى المرات النادرة التى اضطر فيها لذلك كان يرتدى نظارة ليخفى بها عينيه، وهو رجل الأمن القوى الذى يخشاه الجميع، وهندرسون ليس جديدا على البحرين فقد جاء إليها عام ١٩٦٦ عندما نصبه الاحتلال البريطانى على رأس جهاز الأمن البحرينى بعد بخاصة فى ضرب انتفاضة الطلاب والعمال عام ١٩٦٥ وفيما بعد تم توظيفه من قبل العائلة الحاكمة حتى أصبح

المدير العام للأمن العام، ومن خلال منصبه يشرف على كل الجهاز الأمنى، ويعتبر هندرسون رمزا للكراهية لأسلوبه العنيف والشرس فى قمع المعارضة حيث يتهمه المعارضون باضطهاده للمطالبين بالديمقراطية خلال العشرين عاما الماضية وبإعطاء الصلاحية للقانون الاهتزازى فى البحرين والذى يسمح باحتجاز السجناء السياسيين لمدة ٣ أعوام بدون محاكمة، ويدافع هندرسون عن نفسه بقوله: إنه مجرد رجل شرطة ينفذ الأوامر(٣٦).

ولقد كان عنف النظام الحاكم ضد المواطنين والمعارضة سببا فى تولد عنف مضاد مما أدى إلى اشتعال الصراع فى البحرين والذى ازداد لهيبه منذ عام ١٩٩٤ ووصل الأمر إلى أن يعلن النظام الحاكم البحرينى فى ٣ يونيو ١٩٩٦ بأنه تم إحباط مؤامرة لقلب نظام الحكم فى البحرين بالقوة وإقامة نظام موال لايران حيث تم القبض على ٤٤ متهما من مؤسسى وقيادى وأعضاء ما سمى بالجناح العسكرى لحزب الله البحرينى والذى تم بإيعاز وترتيب وتمويل ودعم ومساندة السلطات الايرانية ممثلة فى جهاز مخابرات الحرس الثورى الايرانى وذلك منذ عام ١٩٩٣.

ومازالت المعارضة بكافة فصائلها تعارض وجود مجلس معين، وتطالب بعودة المجلس الوطنى المنحل وعودة العمل بالدستور المعلق، ومازالت جذوة حركة الشعب متقدة وفشلت الحكومة مرات عديدة ورغم العنف الذى تتبعه فى إخمادها، وفى عريضة رفعها علماء الدين باسم الشعب البحرينى فى ٧ يوليو ١٩٧٩ أهم المطالب التى جاءت فيها(٣٧):

– تمثل البحرين نفسها فى المؤتمرات البرلمانية والدوائر وعلى أوراقها بما نص عليه الدستور فى المجلس الوطنى بأن البحرين دولة عربية إسلامية.

– تطبيق النظام الإسلامى فى الحكم.

– إعطاء الأولوية فى الأعمال للمسلمين والمواطنين وتشغيل الأيدى العاطلة.

– تطهير جهاز الإعلام بما يناسب مبادئ الإسلام.

– حرية المذاهب وتكثيف مادة الدين فى المدارس.

وفي حديث صحفي مع عيسى مرهون رئيس الدائرة الإعلامية في الجبهة الإسلامية لتحرير البحرين نشر في أغسطس ١٩٨٥، جاء فيه أن من أهداف الجبهة(٣٨):

- إسقاط السلطة الخليفية.
- إقامة نظام إسلامي حر.
- تحقيق استقلال البلاد.
- تحقيق الاستقلال الثقافي والاقتصادي.
- القضاء على الأمية وتحقيق إلزامية التعليم.
- إلحاق البلاد بركب التقدم العلمي والتكنولوجي في العالم.

وفي ديسمبر ١٩٩٤ حيث بدأت العلاقة ما بين المعارضة والنظام البحريني الحاكم تأخذ شكل الصراع الدامي، وذلك يعود إلى أن عالم الدين الشيعي الشيخ علي سلمان بعد عودته من دراسته الدينية في ايران استطاع أن يجمع توقيع ٢٥ ألف مواطن على عريضة رفعها للأمير تحتوي على مطالب عودة العمل بدستور البلاد واجراء انتخابات حرة إذا ما تعذر عودة المجلس الوطني المنحل والافراج عن المعتقلين وعودة المبعدين وحرية الصحافة والتعبير عن الرأي، إلا أنه تم القبض على الشيخ على سلمان وإبعاده خارج البلاد، ومنذ ذلك الوقت والصراع ما بين المعارضة والنظام الحاكم لم تتوقف، كما أن المعارضة لم تتوقف عن تقديم العرائض إلى الأمير تطالبه فيها بعودة الدستور البحريني المعلق والديمقراطية المفقودة(٣٩).

ورغم أن المرأة البحرينية محرومة وطبقا للدستور من الإدلاء بصوتها في الانتخابات أو الترشيح أو تولي المناصب الوزارية كما حرمها الأمير من اليقين في مجلس الشورى عندما قام الأمير بتعيين أعضائه في ٢٧ ديسمبر ١٩٩٢، إلا أن المرأة لم تتخلف عن المطالبة بحريتها ومشاركتها في صنع القرار ومشاركة الرجل في المطالبة بالديمقراطية وبعودة الدستور والمجلس الوطني، وفي مارس ١٩٩٥ وقعت ٢١ امرأة من بينهن د. منيرة فخرو، ود. سبيكة النجار والشاعرة فوزية السندي، على عريضة وقدمتها إلى الأمير، وكان تحتوي على المطالب الآتية(٤٠):

- وقف استخدام الرصاص لتفريق المتظاهرين.
- وقف عمليات المداهمات غير القانونية والاعتقالات الجماعية.
- التعامل مع الموقوفين وفقاً لأحكام القانون.
- إطلاق سراح المعتقلين فورا وإرجاع المبعدين.
- توفير فرص العمل لكل المواطنين وإيجاد حل سلمى لتزايد العمالة الأجنبية.
- فتح باب الحوار الوطنى بهدف الوصول إلى حل مناسب.
- العمل بدستور البحرين والدعوة لانتخابات المجلس الوطنى.
- إتاحة المجال للحريات العامة وحرية التعبير.
- مشاركة المرأة البحرينية فى صنع القرار السياسى والاستفادة من طاقاتها.

ومازالت المعارضة بجميع فئاتها مستمرة فى مطالبها الديمقراطية والتعبير عن رغبتها فى المشاركة فى الحكم بعودة المجلس الوطنى المنحل والذى جمع فى عضويته بين الانتخاب والتعيين أو الدعوة إلى انتخابات حرة لانتخاب مجلس جديد مشابه للمجلس المنحل.

هوامش الدراسة

١- أحمد سرحال، «النظم السياسية والدستورية فى لبنان والدولة العربية»، دار الباحث، بيروت، ١٩٨٠، ص ٤٩٤.

٢- وزارة الإعلام، «ملف معلومات أساسية من دولة البحرين» الهيئة الهامة للاستعلامات، ج.م.ع، ديسمبر ١٩٨٧، ص ١٠-١٢.

٣- يوسف محمد عبيدان، «نظام الحكم فى دول الخليج: دراسة مقارنة لقطر والكويت والبحرين، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الجزء الثانى، ص ٥٥٧.

٤- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٥٦٠ - ٥٦٣.

٥- محمد محمود ربيع وإسماعيل صبرى مقلد، محرران «موسوعة العلوم السياسية»، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٣، ١٩٩٤، الجزء الثانى، ص ١٧٤٩.

٦- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٥٦٤، ص ٥٧٢.

٧- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٥٧٢، ص ٥٧٥.

٨- صحيفة «الأهرام المصرية»، بتاريخ ١٩٧٣/١٢/١٧م.

٩- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق ص ٥٨٢ - ٥٨٤.

١٠- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٥٨٥.

١١- وزارة الاعلام، مرجع سابق، ص ١٠.

١٢- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٦٠٧ - ٦٢٠.

١٣- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٥٩٧ - ٦٠٥.

١٤- صحيفة «الجمهورية المصرية»، بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨.

١٥- محمد محمود ربيع، مرجع سابق، ص ١٧٤٩.

١٦- صحيفة «السياسة» الكويتية. بتاريخ ١٩٩٤/٧/٣.

١٧- موسوعة السياسة، بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر الجزء السادس، الطبعة الثانية ١٩٨٥ ص٤٩٦.

١٨- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٥٨٩ - ٥٩٥.

١٩- صحيفة «الأهرام» المصرية، بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢١.

٢٠- مجلس اللوردات البريطانى، «مناقشات مجلس اللوردات البريطانى حول البحرين، لندن، ١٩٩٥/٦/٥.

٢١- جبران شامية، محرر «سجل العالم العربى» دائرة الأبحاث والنشر، عام ١٩٧٣ .

٢٢- صحيفة «الأهرام» المصرية، بتاريخ ١٩٧٣/١٢/١٧، مرجع سابق.

٢٣- جريدة «الحياة» اللندنية ، بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨ .

٢٤- مجلة «صوت البحرين»، بتاريخ ١٩٩٥/٢/٥

٢٥- صحيفة «الأهرام» المصرية، بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٧ .

٢٦- صحيفة «الأهرام» المصرية، بتاريخ ١٩٧٥/١٢/١٦ .

٢٧- صحيفة «الأهرام» المصرية، بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٦

٢٨- صحيفة «الأهرام» المصرية، بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٩ .

٢٩- صحيفة «الرأى العام» القطرية، بتاريخ ١٩٧٥/٨/٢٥ .

٣٠- صحيفة «الأيام» البحرينية، بتاريخ ١٩٩٢/١٢/٢٨

٣١- محمد محمود ربيع، مرجع سابق، ص ١٧٤٩ .

٣٢- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٦١٠ - ٦١٢ .

٣٣- يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص ٧٥٦ .

٣٤- صحيفة «العالم اليوم»، بتاريخ ١٩٩٤/١/٢٦ .

٣٥- مجلة «صوت البحرين»، بتاريخ ١٩٩٥/٣/٢٠ .

٣٦- حركة أحرار البحرين، نقلا عن صحيفة «وول ستريت جورنال» عدد ١٣ يونيو ١٩٩٥ .

٣٧- فيصل مرهون، البحرين - قضايا السلطة والمجتمع - دار الصفا، لندن - ط١ - ١٩٨٨، ص ٢٣١ - ٢٣٣ .

٣٨- فيصل مرهون، مرجع سابق، ص ٢٤٣ .

٣٩- مجلة «صوت البحرين»، نقلا عن صحيفة «الصنداى تايمز» ٥ فبراير ١٩٩٥، عدد ١٤٦، ص ٦ .

٤٠- حركة أحرار البحرين، بيان صحفى، لحركة أحرار البحرين الإسلامية، لندن، ١٩٩٥/٨/٢٢ .

(٦)

تجربة مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية

أيمن إبراهيم الدسوقي

فى تطور نظامى ودستورى ثلاثى الأبعاد، وصف بأنه «سيكون تطوراً صورياً»[1] أو «مجرد تزيين وزخرفة لنظام ملكى مطلق»[2] و«لن يغير جوهر وطبيعة النظام الحاكم»[3] أو «خطوة أولية نحو الديمقراطية»[4] أو «يتجه بالنظام نحو الواقعية والعقلانية»[5] أو «نقطة تحول وتجربة ديمقراطية جديدة»[6]، أصدر الملك فهد بن عبد العزيز - عاهل المملكة العربية السعودية فى أول مارس ١٩٩٢ أنظمة ثلاثة: يختص أحدها بالنظام الأساسى للحكم، ويختص الثانى بنظام المناطق، ويختص الثالث بمجلس الشورى[7].

وبالنظر إلى النظام الأول، يمكن القول أنه يحمل كثيراً من معالم الدساتير المعاصرة؛ فهو يقيم الحكم فى السعودية على أساس النظام الملكى الذى يتوارث فيه السلطة أبناء مؤسس الدولة عبد العزيز آل سعود؛ كما أنه يجعل للدولة سلطات ثلاث هى- السلطة التنفيذية التى يتولاها الملك - وهو فى نفس الوقت رئيس الوزراء - مع باقى أعضاء الحكومة، والسلطة القضائية التى يتمتع أمامها الجميع بالمساواة ولا تخضع لغير سلطة الشريعة الإسلامية، وأخيراً السلطة التنظيمية التى يجسدها مجلس الشورى (ويعاونه الوزراء)؛ وبالنظر إلى النظام الثانى، نجد أنه يتعلق بتنظيم سير العمل الإدارى فى المملكة بتقسيمها إلى مناطق مختلفة لكل منها مجلس[8]. وقد اعتبر الملك فهد مجالس المناطق بمثابة مجالس فرعية للشورى[9].

ومن بين هذه لأنظمة الثلاثة، حاز نظام مجلس الشورى على اهتمام الباحثين والمراقبين السياسيين، ويمارس مجلس الشورى (أو السلطة التنظيمية) مختلف اختصاصات السلطة التشريعية كما حددها النظام الثالث وكما سأوضحها لاحقا، ومن تلك الزاوية، فإن استخدام الصفة «التنظيمية» وليس «التشريعية» لوصف تلك السلطة لا يعدو كونه محاولة لرفع التناقض الشكلى بين وظيفتها ووظيفة الشريعة الإسلامية[10].

وفى الواقع، إذا كانت ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته قد بدأت اعتباراً من افتتاح الملك فهد بن عبد العزيز لأولى جلساته فى ٢٩ من ديسمبر ١٩٩٣، فإن الجذور التاريخية لفكرة إنشاء مجلس للتشاور وتبادل الرأى تسبق ذلك التاريخ بتسع وستين عاماً- كما سيتضح لاحقاً.

١- إشكالية الدراسة:

وبهذا المعنى، تدور إشكالية الدراسة حول تجربة مجلس الشورى السعودى الجديد ١٩٩٣: دوره (تشريعى- استشارى)، علاقته بالسلطة التنفيذية، علاقة هيكل عضويته بالهيكل القبلى للنظام السعودى، مستقبله.

٢- فروض الدراسة:

وضع الباحث عدداً من الفروض، تحاول الدراسة اختبار مدى صحتها أو خطئها، وهى: الفرض الأول – ثمة علاقة ارتباطية إيجابية بين ضغط العوامل البيئية (الداخلية والخارجية) على النظام السعودى بعد حرب الخليج الثانية، وبين إصدار نظام مجلس الشورى فى ١٩٩٢.

الفرض الثانى – ثمة علاقة ارتباطية إيجابية بين الطابع القبلى للنظام السعودى وهيكل عضوية مجلس الشورى الجديد (١٩٩٣).

الفرض الثالث– ثمة علاقة عكسية بين النمط التسلطى (أو الأوتوقراطى) لنظام الحكم السعودى، وبين إمكانيات استمرار وتطوير مجلس الشورى الجديد.

٣- منهج الدراسة:

حاول الباحث ألا يقتصر فى دراسته على منهج دون غيره، استناداً إلى أن الموضوع هو الذى يفرض منهجه وليس العكس، ويضيف: إن المعلومات المتوافرة عن هذا الموضوع تلعب دوراً فى هذا الصدد.

وهكذا حاول الباحث أن يجمع عناصر من التحليل المؤسسى والتحليل النظمى والمنهج البنائى – الوظيفى، فقد درس الإطار الدستورى – المؤسسى لمجلس الشورى السعودى الجديد (١٩٩٣) وحاول أن يدرس قرار إنشاء المجلس كأحد مخرجات النظام السعودى: وهنا كان التساؤل عن المدخلات البيئية (الداخلية والخارجية) التى أثرت فى تكوين المجلس، وحاول أن يتعرف على إمكانيات بقاء (استمرار) المجلس كنسق فرعى

فى النظام السعودى، وأخيراً - درس مجلس الشورى السعودى كبنية داخل النظام لها وظائف.

٤- صعوبات الدراسة: ندرة المعلومات وعدم دقتها أحياناً:

هذه النظم السياسية فى الخليج لازالت نظماً قبلية مغلقة (أو شبه مغلقة) ولازالت تعتبر المعلومات المتصلة بنظام الحكم وبالمؤسسات فيها معلومات سرية، ولعل ذلك كان وراء تدشين مادة مستقلة فى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الجديد تنص على أن: «يقرأ عضو المجلس جدول الأعمال فى مقر المجلس، ولا يجوز له - فى كل الأحوال - أن يصطحب معه خارج المجلس أية أوراق أو أنظمة أو وثائق تتصل بعمله» (١١). وإذن، فالحديث أو البحث عن مضابط لأعمال هذا المجلس هو لغو وبحث مضيع للوقت ومثير للريبة وللشكوك. هذا من ناحية ندرة المعلومات.

ومن ناحية أخرى، فإن القليل المتوافر من هذه المعلومات هو فى معظمه دعائى، وهذا دفعنى لتقصى الأسباب، فالسعوديون أصبحوا - الآن - معنيين جداً بأن يكون لهم قدر من النفوذ على بعض مصادر المعلومات فى عالمنا العربى. وطبقاً لـ «طلال سلمان».. أحد مؤسسى ومحررى جريدة السفير اللبنانية - فإنه قد أصبح من الصعب فى الوقت الراهن أن نجد مفكراً مرموقاً أو كاتباً عربياً متميزاً لا يتعاون معهم ولقد تضخمت هذه الهيمنة خارج السعودية، وأصبحت تتضمن (١٤) مجلة دورية موزعة فى الشرق الأوسط والولايات المتحدة وأوروبا، ومحطتين للبث الإذاعى فى الولايات المتحدة وفرنسا، بالإضافة إلى شبكتين فى القمر الصناعى لبث النشرات الإخبارية والرياضية والبرامج الثقافية من ولاية كاليفورنيا الأمريكية وحتى شواطئ الخليج العربى. ويرى «عناد توينى»- رئيس تحرير جريدة النهار اللبنانية - أن الإعلام الذى تدعمه العربية السعودية ربما يقدم الكثير من المعلومات، ولكن إذا استمر المصدر الوحيد للأخبار فإن ذلك يحرم القارئ من معرفة الرأى الآخر(١٢).

٥- حدود الدراسة الزمنية:

تستغرق هذه الدراسة الفترة الزمنية الممتدة من إنشاء أول مجلس شورى أهلى عام ١٩٢٤ على يد عبد العزيز آل سعود – مؤسس الدولة السعودية الثالثة – وحتى عام ١٩٩٤، وبطبيعة الحال، سيكون التركيز أساساً على المجلس الجديد ١٩٩٣، وما الرجوع إلى الفترة الممتدة من ١٩٢٤ وحتى ١٩٩٣ إلا لمحاولة معرفة تطور السلطة التنظيمية فى السعودية وخصائصه، وتعميق فهمى لخصائص مجلس الشورى الجديد وللصورة التى كوّن بها.

٦- تقسيم الدراسة:

تضم هذه الدراسة، بالإضافة إلى المقدمة، العناصر التالية:

أولاً: العوامل (الداخلية والخارجية) التى أدت إلى إصدار الأنظمة الثلاثة فى العربية السعودية.

ثانياً: تطور السلطة التنظيمية (التشريعية) فى العربية السعودية.

ثالثاً: تجربة مجلس الشورى الجديد (١٩٩٣).

رابعاً: مجلس الشورى السعودى: تقييم، رؤية مستقبلية.

ثم، خاتمة تعرض لأهم نتائج الدراسة، ولنتائج اختبار فروضها، وللتساؤلات التى تثيرها.

أولاً: العوامل (الداخلية والخارجية) التى أدت إلى إصدار الأنظمة الثلاثة، وبصفة خاصة نظام مجلس الشورى، فى المملكة العربية السعودية ١٩٩٢:

ثمة عدة عوامل داخلية وخارجية (يمكن أن نطلق عليها جملة عوامل بيئية تتعلق بالنظام السعودى) أدت إلى إصدار الأنظمة الثلاثة السابق الإشارة إليها وبصفة خاصة نظام مجلس الشورى، أهمها:

١- التحولات الاجتماعية أو التحديث الاجتماعى فى العربية السعودية:

يرى «كارل دويتش» أن التغير الاجتماعى يبدأ فى أطراف المجتمع ثم لا يلبث أن يتوزع فى ظواهر اجتماعية يلمسها المجتمع، ثم تظهر التغيرات فى زيادة مستويات التعليم التى تؤدى بالضرورة إلى الاضطلاع بوظائف اجتماعية جديدة، وهذه بدورها تتأثر بعمليات التحديث والعصرنة التى تقود إلى تنشيط السلوك السياسى وجعله يتسم بالإيجابية[١٣]، كأن «دويتش» يربط بين التحولات الاجتماعية أو التغير (التحديث) الاجتماعى وبين تكوين سلوك سياسى إيجابى يسعى إلى المطالبة بالمشاركة السياسية أو مزيد منها.

وهكذا يمكن الربط بين إصدار الأنظمة الثلاثة وتكوين مجلس الشورى فيما بعد فى العربية السعودية – والتى جميعاً تتيح هامشاً من المشاركة السياسية – وبين التحولات الاجتماعية أو التحديث الاجتماعى فى هذا البلد. فقد تزايد عدد خريجى الجامعات والمبعوثين إلى الخارج حيث احتلت السعودية فى منتصف الثمانينات المركز الخامس على مستوى الوطن العربى من حيث نسبة الطلاب الجامعيين إلى إجمالى السكان، كما أن عدد طلابها الدارسين بالجامعات الامريكية فى عام ١٩٧٧ قد جعلها تحتل المرتبة الثانية عشرة مقارنة بسائر دول العالم[١٤]. وتحتل السعودية المركز الرابع من حيث عدد الطلاب (٨٢٦,٠٠٠ بين عامى ١٩٨٠، ١٩٨٤) وذلك بعد كل من مصر والعراق والمغرب[١٥]. وقد بلغت نسبة التحضر فيها حوالى ٧١٪ لتحتل المركز الخامس بين سائر الدول الخليجية بعد كل من الكويت وقطر والبحرين والإمارات.

دون الحديث عن الأبعاد الأخرى للتحولات الاجتماعية التى شهدتها المملكة التى صاحبت عملية التحديث فيها، مثل انتشار وسائل الإعلام وظهور العديد من المؤسسات المهنية والتجارية والصناعية ومظاهر النمو العمرانى واتساع مجال الخدمات العامة وانتشار التصنيع وتكوين قاعدة صناعية عريضة، مما أفرز اجتماعياً ما يمكن أن يسمى بطبقة وسطى جديدة أصبحت بفضل التعليم الذى توافر لها ركيزة أساسية فى المجتمع السعودى[١٦]، ويهمها كثيراً مشاركة الأسرة الحاكمة (خمسة آلاف عضو)، وغيرها من الأسر والقبائل الأكثر موالاة لفرص الاستثمار والمناصب والمراكز الهامة فى الدولة[١٧].

وهكذا جاءت الاصلاحات السياسية وتجربة مجلس الشورى مواكبة لهذه التحولات الاجتماعية المصاحبة لعملية التحديث السياسى فى المملكة، فأى حركة تحديث فى المجتمع تتطلب بالضرورة وجود قواعد ومؤسسات[١٨]، وجاءت أيضاً لتفتح لأبناء هذه الطبقة فرصاً للتعبير عن آرائها والمشاركة بخبرتها وعلمها فيما يحقق مصلحة البلاد وتقدمها[١٩].

٢- علاقة المتغير الاقتصادى بالتطور السياسى[٢٠]:

يرى البعض أن أزمة المشاركة السياسية تتزايد كلما انخفض مستوى قدرة الحكومة فى تقديم الخدمات إلى المواطنين وخاصة الخدمات الأساسية منها، كما أن عجز الحكومة الذى يعبر عنه انخفاض مستوى قدرتها على تقديم هذه الخدمات يعبر عن اضطراب وربما تدهور نمو الاقتصاد الوطنى[٢١]، واستنتج البعض من ذلك علاقة عكسية بين معدل النمو الاقتصادى فى بلد ما وبين معدل المطالبة بالمشاركة السياسية ودون الخوض فى تفاصيل كيفية قياس معدل النمو الاقتصادى أو معدل المطالبة بالمشاركة السياسية. نؤكد أنه بهذا المعنى كلما ازداد معدل النمو الاقتصادى- معبراً عنه بزيادة الناتج القومى، قل الطلب على المشاركة السياسية. والعكس صحيح، فكلما انخفض معدل النمو الاقتصادى - معبراً عنه بانخفاض الناتج القومى- ازداد الطلب على المشاركة السياسية[٢٢].

ومن هذه الناحية يمكن أن نتفهم إصدار الأنظمة الثلاثة وبصفة خاصة نظام مجلس الشورى؛ فالسعودية - وقد يبدو الأمر مستغرباً وباعثاً على الدهشة، تدخل اليوم فى عداد الدول المدينة فعلاً وبمقدار كبير، والحكومة أصبحت ليست بنفس القدرة السابقة على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين الذين يعيشون حالات إحباط يومية: مياه مقطوعة، مستشفيات مكتظة، أجور متدنية، وركود اقتصادى مستمر منذ عام ١٩٨٢[٢٣] فلقد أدى الانخفاض الحاد فى سعر برميل النفط إلى أقل من عشرة دولارات فى أوائل عام ١٩٨٦- مقارناً بـ ٣٠ دولارا فى عام ١٩٨١ - إلى تقليص العائد النفطى الاجمالى من ١١٠ بليون دولار إلى ٢٥ بليون دولار فى نفس الفترة، واضطرت الحكومة السعودية إلى تأجيل وضع ميزانيتها للعام المالى ١٩٨٦/١٩٨٧ لمدة ٩ شهور انتظاراً لاستقرار أوضاع سوق النفط، وجاء وضع تلك الميزانية ليثبت خفضاً فى الإنفاق العام بنسبة لا تقل عن ٦٪ فى مختلف

المجالات عدا الدفاع وتدريب العمالة الوطنية، ولعل دلالة هذا التطور الأخير تكمن فى مدى تأثيره على جهود السعودية لتطوير مصادر أخرى لدخلها القومى، وبالإضافة إلى ذلك، فإن أزمة الاقتصاد السعودى تنذر بالنيل من شرعية النظام من بابين أساسيين، أولهما: باب الانفاق على الخدمات العامة فى الدولة، وثانيهما: باب الدعم لكثير من النظم والقضايا العربية، وإذا صح هذا التأثير، يكون من المفيد أن نتساءل عن طبيعة ودلالة الأزمة فى الاقتصاد السعودى، وهنا يمكن القول أن الأزمة فى جوهرها بنيوية هيكلية؛ أولاً: لأن تسرب جانب كبير من رؤوس الأموال وعوائد النفط للخارج بسبب تكاثر القيود الداخلية سيظل يحرم البلاد من الفرص اللازمة للاستثمار؛ وثانياً: لأن الطموح السعودى فى الانتاج للتصدير تقيده محدودية السوق المحلية من جهة، ومنافسة قوية فى السوق العالمية من جهة أخرى(٢٣).

وهناك حالة استياء من درجة الفساد ومن احتمال استمرار العجز فى الموازنة وزيادته، ولذا يرى سعوديون رفيعو المستوى أن تحقيق الإصلاح الاقتصادى وحكم الدستور معاً أمر حيوى فى المناخ الاقتصادى المتدهور حالياً، ويضيفون: أنه قد تصل نسبة التضخم إلى أكثر من مائة فى المائة، فى حين أن الحسابات المالية ومشاركة المواطنين فى السلطة قد يقنعان بسهولة أكثر بقبول قيود اقتصادية وضرائب مرتفعة(٢٤).

وثمة من يربط بطريقة أخرى المتغير الاقتصادى بالتطور السياسى، ووفقاً لهم، فإن تفسير الاصلاحات السياسية فى دول الخليج عامة يعود إلى إدراكها أن هناك خطرا يتمثل فى الهوة الواسعة بين التطور الاقتصادى والتحديثى الذى بلغته مجتمعاتها وبين الوضع السياسى الذى مازال تقليدياً ورجعياً. وقد أكد ميثاق مجلس التعاون لدول الخليج العربية على هذه المسألة، إلا أن التحرك العملى حيالها لم يبدأ إلا مؤخراً سواء فى عمان أو الكويت والبحرين وأخيراً السعودية(٢٥).

٣- تحدى الأصولية (الإسلامية):

فى عام ١٩٧٩ شكل استيلاء بعض الاصوليين على المسجد الحرام، أحد التحذيرات ضد حالة الرضا الذاتى التى تعيشها المملكة(٢٦). فقد صعقت السعودية، حين قام شاب يدعى «جهيمان العتيبى» ومعه عدد من المسلحين بأسلحة ثقيلة بالاعتصام داخل المسجد الحرام، ذلك الاعتصام الذى استمر حوالى ٢٢ يوماً أصيب فيها المئات وقتل – وفق

الإحصاءات الدولية الوثيقة الاطلاع – حوالى ٢٧٠٠ من الجانب الحكومى و٤٥٠ من جماعة الإخوان بقيادة «العتيبى»، وقد أعلن المعتصمون رفضهم الحكم السعودى لأنه قائم – بحسب رأيهم– على غير هدى من الشرع، وشجبوا طريقة الحياة المزرية للسعوديين، وأدانوا سوء التدبير المالى والحكم الاستبدادى(٢٧).

ويرى البعض أنه نظراً لعدم وجود أى متنفس للاستياء الشعبى، تتمدد الحركات السياسية ويتشكل جنود المشاة الأصوليون من الجماعات الدينية غير الموالية للحكومة السعودية والتى تبغضها – أى هذه الجماعات – حتى الموت، ولقد أصدر هؤلاء الأصوليون أشرطة كاسيت تتحدى السلطة الحاكمة. وتعمل هذه الجماعات بشكل سرى مكثف فى الغالب، وخلاياهم منظمة جداً ومرتبطة بجهات أو مجموعات خارجية، وهم يريدون السلطة ويملكون السلاح، وينتمى الأصوليون المعارضون للنظام الاستبدادى فى السعودية إلى جماهير الشباب المتحررين من الجامعات الدينية وعلماء الدين المثقفين – وهم من الشبان ذوى مستوى تعليمى عال فى الغالب من أصحاب شهادات الدكتوراة السعودية أو الأجنبية، ويسميهم البعض الإنتلجنسيا الوهابية الجديدة – وهؤلاء الأخيرون يتمسكون برد طلبهم الخاص بإنشاء مجلس شورى، وبالمشاركة السياسية والعدالة الاجتماعية، وبدا فى لحظة وكأن هذه المجموعة الأخيرة أقنعت – ظاهرياً – العلماء القدامى بدعم البيان الشهير الذى أصدرته فى مايو ١٩٩١ وعُرف باسم مذكرة النصيحة والذى يدعو إلى تحقيق إصلاح سياسى واجتماعى جذرى ومعاقبة المسئولين عن الفساد أيا كانوا(٢٨).

وهكذا كانت قضية الشيخ «محمد الفاسى» التى تناولتها الصحف على مدى الشهور الأخيرة الماضية، فقد اختطف الشيخ من قبل المخابرات السعودية لأنه تجرأ وذهب إلى العراق أثناء أزمة الخليج الثانية لتقديم بعض المساعدات لأطفال العراق أو للذين يعانون من وطأة الجوع بسبب الحصار المفروض على بلادهم ومطالبته بإحداث اصلاحات سياسية فى البلاد(٢٩)، وأخيراً فى عام ١٩٩٣، قامت بعض الشخصيات بتكوين اللجنة السعودية للدفاع عن الحقوق الشرعية، وقد قامت السلطات السعودية بقمع واتخاذ إجراءات عنيفة ضد أصحابها(٣٠)، وهكذا يربط هذا الاتجاه بين الاصلاحات السياسية التى أعلنت عنها الأنظمة الثلاثة، وبين تحدى الأصولية الإسلامية، الذى يواجه النظام السعودى.

٤- انعكاسات حرب الخليج الثانية ودور العوامل الخارجية:

كان لحرب الخليج أثر مباشر فى تزايد الضغوط التى تواجه نظام الحكم السعودى؛ إذ كان لابد للكثير من السعوديين الذين اختلطوا بالعديد من أفراد القوات الغربية - التى حلت فى بلادهم قبل وأثناء الحرب أن يقارنوا بين أوضاعهم داخل المملكة التى تتسم بالاستبداد وغياب الديمقراطية وبين الحريات الواسعة واتساع المشاركة السياسية فى الدول العربية، وقد تبدت الآثار الفورية لهذا الاحتكاك فى عدد من الأحداث الهامة سواء أثناء أزمة الخليج وقبل نشوب الحرب أو بعدها مباشرة، كالمظاهرة النسائية فى نوفمبر ١٩٩٠ التى قامت بها بعض النساء المثقفات للحصول على الحق فى قيادة السيارة، ثم كانت هناك مذكرة النصيحة السابق الإشارة إليها عام ١٩٩١، ثم تكوين اللجنة السعودية للدفاع عن الحقوق الشرعية(٣١).

وهكذا كان لحرب الخليج انعكاسات مهمة بلورت أهمية الحاجة إلى توسيع مساحة المشاركة السياسية وبلورت رأياً عاماً يشارك بقوة فى القضايا المصيرية فى البلاد(٣٢)، كما أن احتدام أزمة الخليج أدى إلى تنامى تيار غربى رافض للحرب فى الخليج من أجل الدفاع عن أسر مالكه، توصف بالديكتاتورية، وإزاء قوة ذلك التيار وجد الأمريكيون والغربيون أن عليهم مطالبة دول الخليج، وعلى رأسها السعودية باتخاذ خطوات نحو التحول الديمقراطى، وأيضاً لأن هؤلاء (الأمريكيون والغربيون) رفعوا شعار الديمقراطية وحقوق الانسان للنظام العالمى الجديد، ووجدوا أنفسهم فى مأزق إن استمروا فى دعم أنظمة الحكم التقليدية الرافضة للتحول الديمقراطى(٣٣)، وتأكيداً للدور الامريكى الضاغط نحو مزيد من توسيع المشاركة السياسية فى دول الخليج العربى، يؤكد «ريتشارد نيكسون» بأن على الأمريكيين أن يدعموا الديمقراطيات فى الخارج إذا كان ذلك سيخدم المصلحة الأمريكية. ثم يستطرد قائلاً إنه أمر لحسن الحظ غالباً ما يكون(٣٤).

كما أنه يصعب الفصل بين صدور الأنظمة الثلاثة وخاصة نظام مجلس الشورى، وبين التطورات السياسية التى شهدتها اثنتان من دول شبه الجزيرة العربية فى عقد التسعينات. الأولى هى الكويت، والثانية هى اليمن. ففى الكويت أجريت أول انتخابات تشريعية لم تشهد تدخلات سافرة من جانب الحكومة وقد تمكنت فيها المعارضة من إثبات وجودها حيث فازت بحوالى ٣١ مقعداً من إجمالى ٥٠ مقعداً هى كل مقاعد مجلس الأمة

الكويتى، وأسفرت عن تفوق التيار الإسلامى بمختلف فئاته، وكانت المشاركة السياسية فى هذه الانتخابات عالية (حوالى ٨٥٪)(٣٥). وفى اليمن إنتظمت أول انتخابات برلمانية بعد الوحدة فى أبريل ١٩٩٣، تنافس فيها حوالى ٣ آلاف مرشحاً، وشهدت أكبر نسبة من المرشحين المستقلين الذين وصلت نسبتهم إلى ٧٥٪ من جملة المرشحين، وفاز فيها التحالف بين الحزبين الحاكميين فى دولتى ما قبل الوحدة(٣٦).

وقد كتب أحد المعارضين للنظام السعودى فى واحدة من نشراته تعقيباً على التجربة اليمنية بعنوان «نهنئكم يا أشقاءنا اليمنيين» أشار فيه إلى قول مأثور للملك عبد العزيز آل سعود «إذا أصابنا خير أو شر فهو من اليمن»، وأكد أن الجماهير فى السعودية تتساءل عن تأثير رياح التغيير التى تحيط بالسعودية من كل حدب وصوب، وهل ستبقى هذه البلاد بمنأى عن التغيير لفترة أخرى!(٣٧).

وقد أبرز «غسان سلامة» «تأثير ديمقراطية الصغار على الكبار فى منطقة الخليج. وخلص إلى أن الصغار مهددون (الأردن، لبنان، الكويت) من الآن فصاعداً بأن يعيشوا بصورة أوثق حسب الايقاع الذى يحدده كبار المنطقة (وخاصة السعودية)، وأن يشاطروهم ترددهم الحالى فى إدخال ممارسات ديمقراطية فى حكوماتهم، لكنه يستطرد مؤكداً أنه يمكن أن يحدث عكس ذلك(٣٨)، وقد حدث فعلاً: بمعنى أن ديمقراطية الصغار أثرت تأثيراً إيجابياً ولو بشكل جزئى فى الكبار فى منطقة الخليج.

فيما تحدث آخرون عن تفكك الاتحاد السوفيتى إلى ١٥ جمهورية، وقبله التحولات الديمقراطية فى أوربا الشرقية، وقيام رابطة الكومنولث، وأن تلك التغيرات أدت بالضرورة إلى تحولات كيفية جوهرية فى توازنات القوى الدولية والإقليمية، فبرز نمط جديد للقيادة الكونية يتسم بالهيمنة الامريكية، كما تزايد اختراق المنطقة العربية من جانب دول جوارها لاسيما تركيا وإيران. وما يعنى هؤلاء فى هذا المقام، هو - أن تلك التغيرات أعطت زخماً جديداً لعملية التطور الديمقراطى التى كانت بدأتها الدول العربية من قبل. إذ اتضح أنه فى مواجهة ظروف الاضطراب والغموض وعدم الاستقرار التى تميز المرحلة الراهنة، فإنه لابديل عن الفوز بالديمقراطية، وتحدث هؤلاء عن تطورات مهمة فى هذا الخصوص شهدتها الدول العربية بالفعل؛ من ذلك تحول كل من اليمن والأردن وجيبوتى إلى التعددية الحزبية، وأخذ بعض دول شبه الجزيرة العربية (البحرين، قطر، عمان،

وآخرين السعودية) بشكل من أشكال المشاركة السياسية تمثل فى تشكيل مجالس الشورى أو توسيع تلك القائمة(٣٩).

ثانياً: تطور السلطة التنظيمية (التشريعية) فى العربية السعودية (١٩٢٤ : ١٩٩٢) :

فى واقع الأمر إذا كانت ممارسة مجلس الشورى الحالى (١٩٩٣) لمهامه قد بدأت اعتباراً من افتتاح الملك فهد بن عبد العزيز له فى ٢٩ ديسمبر ١٩٩٣، فإن الجذور التاريخية لفكرة انشاء مجلس للتشاور وتبادل الرأى تسبق هذا التاريخ بـ ٦٩ عاماً تقريباً.

١- مجلس الشورى الأهلى(٤٠) ١٩٢٤ :

دعا عبد العزيز آل سعود بعد دخوله مكة إلى إنشاء مجلس الشورى الأهلى سنة ١٩٢٤، وقد حصر هذا المجلس عملية الانتخاب فى ثلاث فئات هى- العلماء، التجار، الأعيان من سكان مكة، على أن تقوم كل فئة منهم بانتخاب عدد معين، مع وجوب تصديق السلطان عبد العزيز على نتيجة الانتخاب وأن يعين بنفسه رئيس المجلس، وعقد بعد ذلك اجتماعاً أسفر عن انتخاب ١٤ شخصاً تألف منهم مجلس الشورى الأهلى، وصدر به بيان سلطانى رسمى(٤١)، وقامت هيئة المجلس بوضع لائحة تحدد اختصاصات المجلس، ثم عرضت هذه اللائحة لإطلاع المواطنين عليها لابداء الرأى فيها(٤٢).

٢- تأسيس المجالس الاستشارية ومجلس الشورى العام ١٩٢٤ :

أصدر عبد العزيز آل سعود أمراً سلطانياً بتأسيس مجالس استشارية فى كل من - مكة والمدينة وجدة ونوبيع والطائف، للنظر فى المسائل المحلية، وتكون بالانتخاب بدرجة واحدة، ويؤلف مجلس عام يدعى مجلس الشورى العام ينتخب أعضاؤه من قبل المجالس الاستشارية المحلية، وهم ١٣ عضواً، وحدد الأمر السلطانى حق الانتخاب للعلماء والتجار والأعيان ورؤساء الحرف والمهن(٤٣).

٣- المجلس الأهلى لسنة ١٩٢٥ :

تم حل المجلس السابق وتشكيل مجلس جديد بموجب بلاغ سلطانى تحت عنوان «انتخاب المجلس الأهلى» (٤٤) ويكون انتخابه على الشكل التالى:

١- تنتخب كل حارة من الحارات مندوباً عنها من أهل الخبرة والمعرفة.
٢- ينتخب العلماء عنهم اثنين من كبارهم.
٣- ينتخب التجار عنهم مندوباً من بينهم.

وبعد انتخاب المجلس، وكان عدد أعضائه ١٥ عضواً، افتتحه السلطان عبد العزيز، وحددوا اختصاصاته: النظر فى المحاكم الشرعية وترتيبها بصورة تضمن تحقيق العدل، وتطبيق الأحكام الشرعية، ومسائل الأوقاف، ووضع نظام للأمن الداخلى، وسن لوائح البلدية والصحة العامة، ونشر التعليم الدينى وتعميم القراءة والكتابة، وتنظيم التجارة ووسائل البرق والبريد(٤٥).

٤- مجلس الشورى الرسمى لسنة ١٩٢٦:

تضمنت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية فى القسم الرابع منها المجالس وأولها مجلس الشورى، وقد نصت المادة ٢٨ على أن يشكل بالعاصمة مجلس يسمى مجلس الشورى، مؤلف من النائب العام ومستشاريه ومن ٦ (ستة) أشخاص يعينون من قبل الملك، ويرأس المجلس النائب العام وأحد مستشاريه - عملا بالمادة ٢٩، ومدة العضوية فى المجلس سنة واحدة، بالنسبة للأعضاء المعينيين (مادة ٢٨)، وعند انتهائها يعين آخرون. وأجازت المادة ٣٧ تعيين الأعضاء السابقين مرة واحدة، وتعرض مقررات المجلس من جانب النيابة العامة على الملك للتصديق عليها حتى توضع موضع التنفيذ عملاً بالمادة ٣١ من التعليمات(٤٨).

٥- مجلس الشورى الرسمى سنة ١٩٢٧(٤٩):

صدر نظام مجلس الشورى لسنة ١٩٢٧، ونص فى مادته الأولى على أن يتألف مجلس الشورى من ٨ أعضاء: ٤ تنتخبهم الحكومة - بعد استشارة أهل الفضل والخبرة، ٤ تختارهم الحكومة بمعرفتها على أن يكون اثنان منهم من نجد، وحددت مدة العضوية فى المجلس بسنتين، ويغير نصف الأعضاء فى كل سنة، وينعقد المجلس بحضور أربعة أعضاء والرئيس (وهو النائب العام: فيصل بن الملك عبد العزيز)، وتصدر القرارات بموافقة $\frac{2}{3}$ الحضور.

وبالنسبة لاختصاصات المجلس فهى عديدة، أهمها: النظر فى ميزانيات دوائر الحكومة والبلدية، والامتيازات والمشروعات المالية والاقتصادية، وقرارات استخدام

الموظفين الأجانب، والعقود مع الشركات أو التجار التى تكون الحكومة طرفاً فيها إذا زاد المبلغ عن ٢٠٠ جنيه...الخ.

٦- مجلس الشورى لسنة ١٩٢٨(٥٠):

أصدر نظام جديد لمجلس الشورى فى ١٩٢٨ يمكن النظر إليه على أنه تعديل للنظام السابق عليه. ووفقاً للنظام الجديد، أصبح المجلس يتألف من العدد الذى تصدر به الإرادة السنية تحت رئاسة النائب العام، وأصبح النصاب القانونى للحضور هو $\frac{2}{3}$ الأعضاء، وأصبحت قرارات المجلس تصدر بموافقة أغلبية الأعضاء، واستمر للملك حق حل المجلس أو تغيير بعض أعضائه فى أى وقت كان، ونص هذا النظام أيضاً على أن ينقسم المجلس الى لجنتين تتولى كل واحدة منهما دراسة المعاملات التى تحال إليها من قبل الرئاسة، على أن يكون رئيس المجلس هو النائب العام الذى يعين نائب دائم له من قبل الملك وينتخب نائب ثان من قبل المجلس، ولم تتغير اختصاصات أو مدة المجلس الجديد عن سابقه(٥١).

وبقى المجلس يتألف من العدد الذى تصدر به الارادة السنية عند تجديد دورته حتى سنة ١٩٥٢ حينما يتألف المجلس من ٢٥ عضواً، وعقب ذلك، صدرت أوامر بإحالة بعض أعضائه إلى التقاعد، ونقل البعض الآخر إلى وظائف فى وزارات ومصالح الدولة دون أن يعين بدلاً منهم أعضاء جدد فى المجلس(٥٢).

٧- مرحلة الجمود:

وهكذا أصاب الجمود مجلس الشورى السعودى منذ هذا التاريخ (١٩٥٢)، بسبب تسريح أعضائه، وبسبب آخر هو - تأليف مجلس الوزراء فى ١٩٥٣ حيث شملت صلاحيات مجلس الوزراء الاختصاصات التى كان يزاولها مجلس الشورى(٥٣)، حيث أصبحت القوانين والتشريعات التى تتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية من الصلاحيات الأساسية لمجلس الوزراء(٥٤).

ومنذ هذا التاريخ (١٩٥٢) وحتى عام ١٩٩٢، تجدد الحديث عدة مرات عن تطوير مجلس الشورى ولائحته المنظمة بعدما انحسر دوره على الساحة السياسية السعودية. ففى

عام ١٩٦٠ أعلن الأمير «طلال بن عبد العزيز» أن مجلساً وطنياً تحت الإنشاء والتأسيس، ولكن بادرت الحكومة السعودية على الفور بنفي الخبر وتكذيبه(٥٥). وفى عام ١٩٦٢، جاء فى البيان السياسى للملك فيصل «إن حكومة جلالة الملك سوف تعكف على دراسة إصدار نظام جديد لمجلس الشورى»(٥٦). وفى نوفمبر ١٩٧٤، وفى حديثه إلى جريدة «لوموند» الفرنسية، أكد الأمير فهد بن عبد العزيز أن الإسلام يضمن ممارسة الديمقراطية وهو ضد الجمود والتقليد وأشار إلى إمكانية إنشاء مجلس للشورى. وفى عام ١٩٧٥، عندما أصبح فهد ولياً للعهد، أعلن التزامه بتشكيل مجلس استشارى يضم ما بين ٣٠ إلى ٤٠ عضواً معيناً، ويكون عليه أن يلعب دوراً كبيراً، وبعد حادثة «جهيمان العتيبى» عام ١٩٧٩ والتى تلخصت – كما سبق – فى اعتصامه وجماعته بالمسجد الحرام بأسلحة ثقيلة – أعلن فى حديث صحفى شهير أن مجلس الشورى سيكون قريباً(٥٧)، وقبل ذلك، كانت الحكومة السعودية قد أوضحت– فى البيان الذى حدد سياسة الملك خالد – عزمها على إعادة النظر فى نظام مجلس الشورى وإحياء مهمته(٥٨)، ولكن وفى عام ١٩٨٠ وإثر تصريح من ولى العهد – آنذاك – الأمير فهد حول نفس الموضوع، وتأكيده على المشاركة الشعبية ضمن مجلس الشورى ومجالس الأقاليم(٥٩)، أصدر الملك خالد بن عبد العزيز أمراً ملكياً بتشكيل لجنة العشرة – كلفت رسمياً بوضع نظام مجلس الشورى الجديد والنظام الأساسى للحكم ونظام المناطق، وقد رأسها الأمير نايف بن عبد العزيز(٦٠). وفى عام ١٩٨٢، أعلن الملك فهد عن النية فى تكوين المجلس، ولكن دون أن ترتبط تلك التصريحات والإعلانات بأية إجراءات تنفيذية، ويمكن القول إن الإعلان عن تطوير مجلس الشورى فى مناسبات مختلفة، قد تزامن مع رغبة المملكة فى مواجهة بعض ما اعترضها من أزمات داخلية (الصراع على السلطة بين أبناء البيت السعودى) أو خارجية (اندلاع الثورة الإيرانية)؛ بهدف تعزيز شرعيتها بإضافة الرافد المؤسسى لها(٦١)، واقتضى الأمر الانتظار حتى ١٩٩٢/٣/١، حينما أصدر الملك فهد الأنظمة الثلاثة – ومنها نظام مجلس الشورى.

ولكن لما اقتضى الأمر أكثر من عام ما بين إصدار نظام مجلس الشورى وافتتاحه رسمياً فى ١٩٩٣/١٢/٢٩؟ يرى البعض أنه منذ مارس ١٩٩٢ شهدت السعودية أحداثاً داخلية وصراعات بين قوى سياسية كان بعضها مع تطبيق هذه الأنظمة وكان بعضها الآخر ضد التطبيق، بينما رأت قوى المعارضة السرية أن كل هذه الإجراءات لن تغير جوهر وطبيعة النظام الحاكم – الذى واجه اختباراً عملياً عندما قامت لجنة الدفاع عن

الحقوق الشرعية، فى حين شنت منظمات دولية هجوماً عنيفاً ضد انتهاكات حقوق الانسان فى السعودية، ثم صدرت مذكرة النصيحة - كما سبق.

هذه العوامل جميعاً توضح لماذا تأخر تنفيذ الأنظمة الثلاثة، ولماذا جاء تكوين مجلس الشورى بالشكل الذى صدر به فى ١٩٩٣/٨/٢٠، ثم افتتاحه رسمياً فى ١٩٩٣/١٢/٢٩(٦٢).

١- خصائص تطور السلطة التنظيمية (التشريعية) فى العربية السعودية:

من دراستنا لتطور السلطة التنظيمية (أو التشريعية) فى العربية السعودية، يمكن أن نلمس ثلاث خصائص أساسية اتسم بها هذا التطور، وهى:

الخصيصة الأولى - من عدم الاستقرار النظامى إلى الجمود:

ففى خلال أربع سنوات (١٩٢٤-١٩٢٨) صدرت ستة أنظمة لمجالس الشورى، وأنشئت - تبعاً لها - ستة مجالس شورى؛ مما يدل على درجة عالية نسبياً من عدم الاستقرار النظامى (بمعدل ١,٥ مجلس للشورى كل سنة). ومنذ بداية الخمسينات وحتى عام ١٩٩٢ - أى خلال ما يقرب من أربعين عاماً - أصاب الجمود مجلس الشورى؛ فأولاً: جاء إنشاء مجلس الوكلاء سنة ١٩٥٠ ليمثل العامل الأول فى إهمال مجلس الشورى؛ وثانياً: جاء إنشاء مجلس الوزراء سنة ١٩٥٣ لينحسر دور المجلس على الساحة السياسية السعودية حيث شملت صلاحيات مجلس الوزراء (تنظيمية وتنفيذية) الاختصاصات التى كان يزاولها مجلس الشورى. وهكذا اقتضى الأمر الانتظار حتى مارس ١٩٩٢ لإصدار نظام جديد لمجلس الشورى.

الخصيصة الثانية - هيمنة السلطة التنفيذية:

وهذه خصيصة عامة للعلاقة بين السلطتين: التشريعية والتنفيذية فى كل النظم السياسية العربية، مع تركيز خاص للسلطة التنفيذية فى شخص رئيس الدولة بحيث يصبح ذا دور محورى فى إدارة العملية السياسية(٦٣).

لكن هذه الخصيصة تكتسب خصوصية إضافية فى الحالة السعودية، فأولاً: كانت مجالس الشورى (السلطة التنظيمية أو التشريعية) صنيعة الملك أو هبة منه. وثانيا: كان- ولايزال - للملك دائماً حق العزل والحل والتغيير - كما أن له حق التعيين. وثالثاً: كان للملك حق «الحكم» فى أى خلاف ينشب بين السلطتين: التنظيمية أو التشريعية والتنفيذية- التى يترأسها ورابعاً: يجمع الملك فى منصبه الوظائف الأساسية الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية - وفقاً لمفهوم الولاية والإمامة فى أمور الدين والدنيا فى الشريعة الإسلامية على أن يساعده فى ذلك مجلس الشورى والوزراء[٦٤].

وهنا يمكن القول - وفقاً لبعض الآراء - أن العربية السعودية تأخذ بالنظام الملكى المطلق؛ فالحاكم يستمد سلطاته الواسعة كملك وكرئيس للوزراء من موقعه كإمام للمسلمين وكزعيم لأبرز قبائلهم فى المملكة[٦٥].

الخصيصة الثالثة: مجالس استشارية:

لن يحتاج الأمر منا إلى أى عناء يذكر لاستنتاج أن هذه المجالس جميعها كانت مجالس استشارية دون أى دور تشريعي - بالمفهوم المعاصر - يذكر؛ فصلاحياتها الأساسية تتركز فى إبداء الرأى، بل ويصل البعض فى تقييمه لهذه المجالس إلى حد القول أنها كانت مجالس صورية، وخاصة تلك المجالس التى أنشأها الملك عبد العزيز آل سعود، لأنه كما صوره أحد المقربين إليه - كان كل شيء فى الدولة، ليس لأحد أن يتصرف أو يبت فى أمر داخلى أو خارجى قبل عرضه عليه وإلا ذهب أدراج الرياح[٦٦].

ثالثاً: مجلس الشورى الجديد (١٩٩٣):

كما ذكرت آنفاً، جاء إصدار نظام مجلس الشورى فى إطار تطور نظامى ودستورى ثلاثى الأبعاد بإصدار الملك فهد بن عبد العزيز الأنظمة الثلاثة: النظام الأساسى للحكم، نظام المناطق، نظام مجلس الشورى فى أول مارس١٩٩٢. وقد أكد الملك فهد بن عبد العزيز للشعب السعودى فى خطاب رسمى عشية صدور الأنظمة الثلاثة - أكد أن هذه الأنظمة إنما هى توثيق لشيء قائم وصياغة لأمر واقع معمول به، وستكون هذه الأنظمة خاضعة للتقويم والتطوير حسب ما تقتضيه ظروف البلاد ومصالحها، وأضاف أن نظام مجلس الشورى يقوم أساساً على الإسلام بموجب اسمه ومحتواه استجابة لقول الله عز

وجل: «وأمرهم شورى بينهم». وقوله جل شأنه: «وشاورهم فى الأمر». وأكد على عزمه النهوض بالشورى السائدة – الآن – فى أجهزة الدولة – من خلال المجالس واللجان المتخصصة حتى يتكامل عملها مع مجلس الشورى العام(٦٧).

وقد تأخر الإعلان عن تشكيل مجلس الشورى الجديد عن ذلك التاريخ (مارس ١٩٩٢) بحوالى ١٨ شهراً تقريباً، حيث جاء الأمر الملكى بتعيين الأعضاء الستين فى المجلس وإصدار لوائحه فى ٢٠ أغسطس ١٩٩٣، فيما تأخر افتتاح هذا المجلس عن نفس التاريخ حوالى ٢٢ شهراً تقريباً. وقد سبق أن أشرت إلى بعض الآراء التى تفسر هذا التأخير.

وسيتم تناول وتحليل مجلس الشورى الجديد (١٩٩٣) بوصفه العنصر الرئيسى فى هذه الدراسة، من خلال مناقشة وتحليل العناصر التالية:

١- طبيعة المجلس.

٢- دوره الدستورى (اختصاصاته)، ومدته القانونية.

٣- توزيع الأدوار داخل المجلس.

٤- أبنية المجلس.

٥- تحليل هيكل العضوية.

٦- علاقة المجلس بغيره من المؤسسات فى المجتمع (وخاصة المؤسسة التنفيذية، وفى قلبها المؤسسة الملكية).

وفيما يلى شىء فى تفصيل العناصر الفائتة:

(١) طبيعة المجلس:

* تشريعى أم تنظيمى:

وصف النظام الأساسى للحكم فى مادتيه: الرابعة والأربعين والسابعة والستين.. مجلس الشورى بالسلطة التنظيمية وليس التشريعية(٦٨). فيما يرى البعض أن إطلاق صفة

«التنظيمية» وليس «التشريعية» على مجلس الشورى، ليس إلا محاولة لفض التناقض الشكلى بين وظيفته ووظيفة الشريعة الإسلامية رغم أنه يقوم بمهام السلطات التشريعية فى البلاد الأخرى(٦٩).

وثمة رأى آخر يبرر إطلاق صفة «التنظيمية» وليس «التشريعية» لوصف مجلس الشورى مؤداه – أن السبب وراء ذلك يكمن فى نص النظام الأساسى ذاته: إذ أنه جعل القرآن الكريم والسنة الشريفة الأصل الأساسى فى تشريع الدولة، وإذن تعد الشريعة الإسلامية هى المصدر الأساسى لكل القواعد القانونية الفرعية، والتى تأتى كتنظيم لما توضحه الشريعة الإسلامية من مبادئ وقواعد أساسية عامة.. وكتطبيق لها. والشريعة الإسلامية – بهذا المعنى – تمثل الثوابت، فهى تشريع ثابت لايمكن أن يتغير، أما القابل للتغير فهو القانونى الوضعى الذى يتطور بتطور الأزمنة والأمكنة والذى هو التنظيم(٧٠).

هذا جانب من جوانب الجدل حول طبيعة المجلس، وثمة جانب آخر لكنه أكثر أهمية يدور حول: هل المجلس ذو صفة تشريعية أم استشارية؟ ونؤجل عرض وتحليل هذا الجانب للعنصر القادم.

* نظام المجلس الواحد

وهو النظام الذى أخذت به العربية السعودية فى بناء سلطتها التنظيمية (مجلس الشورى) سواء فى عهد الملك عبد العزيز آل سعود أو فى عهد ولده الملك فهد. وفى تبرير ذلك، يرى البعض أن نظام المجلس الواحد يتفق بالفعل مع التركيبة الجغرافية والتاريخية للسعودية، ويتفق كذلك مع خبراتها الشورية والدستورية وعاداتها وتقاليدها الإسلامية! ولقد أشارت المادة ٦٨ من النظام الأساسى للحكم بأن تقوم السلطة التنظيمية فى العربية السعودية على أساس المجلس الواحد ممثلة فى مجلس الشورى(٧١).

(٢) اختصاصات المجلس الدستورية:

أشار النظام الأساسى للحكم الصادر فى أول مارس ١٩٩٢ بصفة مجملة إلى اختصاصات السلطة التنظيمية (أو مجلس الشورى) فى المادة ٦٧، حيث نص على أن: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة

وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامى «مجلس الوزراء ومجلس الشورى». وأتى نظام مجلس الشورى ليفصل فى هذه الاختصاصات، ففى المادة ٢ منه أشار إلى أن: «يقوم مجلس الشورى على الاعتصام بحبل الله والالتزام بمصادر التشريع الإسلامى، ويحرص أعضاء المجلس على خدمة الصالح العام والحفاظ على وحدة الجماعة وكيان الدولة ومصالح الأمة». ووفقاً للمادة ١٥ من النظام «يبدى مجلس الشورى الرأى فى السياسات العامة للدولة والتى تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (وهو نفسه الملك)، وله على وجه الخصوص ما يلى:

أ- مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأى نحوها.

ب- دراسة الأنظمة واللوائح أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، واقتراح مايراه بشأنها.

ج- تفسير الأنظمة.

د- مناقشة التقارير السنوية التى تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح مايراه حيالها»(٧٢).

ويرى البعض أنه لما كان مجلس الشورى «يبدى» الرأى فى السياسة العامة للدولة، ولما كانت هذه السياسة تشمل جميع المسائل والموضوعات سواء كانت ذات طابع سياسى أو اقتصادى أو اجتماعى، فإن اختصاصات المجلس - كما حددها نظامها - وردت على سبيل المثال وبصفة عامة وليس على سبيل الحصر، وذكرت لأن لها أهمية خاصة(٧٣).

وفى نفس السياق، يرى آخرون أن هذه الاختصاصات تجعل مجلس الشورى برلماناً أو سلطة تشريعية بالمفهوم المتعارف عليه(٧٤).

وبالجملة، حدد رئيس المجلس - الشيخ محمد بن جبير - مهمة المجلس فى: «إبداء الرأى فيما ليس فيه نص شرعى، فيجتهد المجلس ويقرر ما فيه مصلحة الوطن والمواطن من دون أن يعارض نصاً شرعياً». ويشير - ولو ضمناً - إلى اختلاف مجلس الشورى عن البرلمانات المعروفة فى دول العالم - وخاصة الدول الغربية، بقوله: «الفرق كبير! فالأشخاص الذين يتم انتخابهم فى مجلس النواب أو البرلمان يكون من حقهم أن يصدروا القوانين وأن يحلوا بعض المحرمات ويحرموا ما أحل الله، وهذا ليس من طبيعة المجلس.

فمجلس الشورى لايمكن بحال من الأحوال أن يتعرض لأى قضية حسمت فى الكتاب والسنة»[٧٥].

وقد حدد نظام مجلس الشورى مدة المجلس القانونية بأربع سنوات هجرية تبدأ من التاريخ المحدد فى الأمر الملكى الصادر بتكوينه (صدر فى ١٩٨٣/٨/٢٠)، على أن يتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل، وفى حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد، يستمر المجلس السابق فى أداء عمله حتى يتم تكوين المجلس الجديد. ويراعى عند تكوين المجلس الجديد اختيار أعضاء جدد لايقل عددهم عن نصف عدد أعضاء المجلس (م١٣). على أن للملك حق حل المجلس وإعادة تكوينه (م ٦٨ من النظام الأساسى للحكم).

٣- توزيع الأداور داخل مجلس الشورى:

(أ) رئيس المجلس:

أشارت اللائحة الداخلية للمجلس إلى أن رئيس المجلس يشرف على جميع أعمال المجلس، ويمثله فى علاقاته بالهيئات والمؤسسات الأخرى ويتكلم باسمه (م١)، ويرأس جلسات واجتماعات الهيئة العامة واجتماعات اللجان التى يحضرها (م٢)، ويفتتح الجلسات ويعلن انتهاءها، ويدير المناقشات خلالها ويشترك فيها، ويأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتحدث إلى التزام الوقت والموضوع، وينهى المناقشة، ويطرح الموضوعات للتصويت، وله أن يتخذ مايراه ملائماً لحفظ النظام أثناء الجلسات (م٣)، وله دعوة المجلس أو الهيئة أو أية لجنة من اللجان إلى عقد جلسة طارئة لبحث موضوع معين (م٤).

فيما أشار «نظام مجلس الشورى» إلى أن على رئيس المجلس أن يرفع الرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أى مسؤول حكومى جلسات المجلس، إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته (م٢٢)، وعليه- أيضاً - أن يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يراها المجلس ضرورية لتسهيل سير أعماله (م٢٤)، وعليه - كذلك - أن يرفع تقريراً سنوياً إلى الملك عما قام به المجلس من أعمال (م٢٥)، وله أن يكون لجنة لمحاكمة عضو أخل بشروط وواجبات

العضوية، على ألا يكون عضواً فيها – هو أو نائبه (م٢ من قواعد التحقيق والمحاكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها).

هذا، وقد عين الشيخ «محمد بن ابراهيم بن جبير» بموجب الأمر الملكى رقم أ/١٦ الصادر فى ٢٠ أغسطس ١٩٩٣ – رئيسا للمجلس، وهو من «سدير» وقاضٍ، وعمل رئيساً لديوان المظالم ووزيراً للعدل قبل تعيينه رئيساً لمجلس الشورى، وهو عضو فى هيئة كبار العلماء بالمملكة(٧٦).

ب- نائب الرئيس:

أشارت اللائحة لمجلس الشورى إلى أن يقوم نائب رئيس مجلس الشورى بمعاونة رئيس المجلس فى حالة حضوره، ويتولى صلاحياته فى حالة غيابه (م٥)، ويتولى رئاسة جلسات المجلس واجتماعات الهيئة العامة عند غياب الرئيس، وفى حالة غيابهما معاً يتولى رئاسة المجلس من يختاره الملك، ولنائب الرئيس نفس اختصاصات رئيس المجلس فى إدارة الجلسات (م٦).

هذا، وقد عين الدكتور «عبد الله بن عمر نصيف» نائباً لرئيس مجلس الشورى بموجب الأمر الملكى سالف الذكر، والدكتور «نصيف» من رجال الإدارة، وله من العمر ٥٦ عاماً، ومن جدة، ومن الشخصيات المعروفة فى العالم الإسلامى، يرأس جمعيات إسلامية عدة، وهو الأمين العام السابق لرابطة العالم الإسلامى منذ ١٩٨٣ حتى تم تعيينه نائباً لرئيس مجلس الشورى، وهو حاصل على بكالوريوس العلوم ودكتوراه فى الجيولوجيا من بريطانيا وقد عمل أستاذاً بالجامعة(٧٧).

ج- الأمين العام للمجلس:

أشارت اللائحة الداخلية(٧٨) للمجلس إلى أن الأمين العام يحضر جلسات المجلس (أو من ينوب عنه) واجتماعات الهيئة العامة، ويشرف على تحرير المحاضر، ويبلغ مواعيد الجلسات وجدول الأعمال للأعضاء بالإضافة إلى أى أعمال تحال إليه من المجلس أو من الهيئة العامة أو من رئيس المجلس ويكون مسؤولاً أمام رئيس المجلس عن شؤون المجلس المالية والإدارية.

هذا، وقد عين السيد/ حمود بن عبد العزيز بن عبد المحسن البدر أميناً عاماً للمجلس.

د- أعضاء المجلس:

رأيت من المستحسن أن أناقش شروط عضوية المجلس ومهامهم وغير ذلك من المسائل عند تحليلي لهيكل العضوية فى النقطة بعد القادمة.

٤- أبنية المجلس:

أ- الهيئة العامة:

أشار «نظام مجلس الشورى» إلى أن يكون للمجلس هيئة عامة مكونة من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء لجان المجلس المتخصصة (م٢١)، فيما أتت لائحة المجلس الداخلية بمزيد من التفصيل، فأكدت أن اجتماع الهيئة العامة لايكون نظاميا «دستوريا» إلا إذا حضره ثلثا أعضائها على الأقل، وتصدر قراراتها بأغلبية الأعضاء الحضور، وعند التساوى يرجح الجانب الذى صوت معه رئيس الاجتماع (م٩). وأشارت م ١١ منها إلى اختصاصات الهيئة العامة كما يلى:

- وضع الخطة العامة للمجلس ولجانه.
- وضع جدول أعمال جلسات المجلس.
- الفصل فيما يحيله إليها رئيس المجلس أو المجلس من اعتراضات على مضمون محاضر الجلسات أو على نتائج التصويت وفرز الأصوات أو غيرها، ويكون قرارها فى ذلك نهائيا.
- إصدار القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس ولجانه، وذلك بما لا يتعارض مع نظام المجلس ولوائحه.
- تضع الهيئة العامة قواعد معاملة من يستعان بهم من غير أعضاء المجلس من موظفى الدولة وغيرهم، وما يصرف لهم من مكافآت (م ٧ من لائحة حقوق الأعضاء وواجباتهم).

- وللهيئة العامة أن تشكل لجنة من أعضائها على ألا يكون من بينهم رئيس المجلس أو نائبه لمحاكمة عضو أخل بشروط عمله (م٤ من قواعد التحقيق والمحاكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها).

ب- اللجان:

أشارت المادة ١٩ من «نظام مجلس الشورى» إلى: يكون مجلس الشورى من بين أعضائه اللجان المتخصصة اللازمة لممارسة اختصاصاته، وله أن يؤلف لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أى مسألة مدرجة بجدول أعماله، وللجان أن تستعين بمن تراه من غير أعضاء المجلس بعد موافقة رئيسه (م ٢٠)، وتتكون كل لجنة من اللجان المتخصصة من عدد من الأعضاء يحدده المجلس، على ألا يقل عن خمسة أعضاء، ويختار المجلس هؤلاء الأعضاء، ويسمى من بينهم رئيس اللجنة ونائبه، ويراعى فى ذلك اختصاص العضو وحاجة اللجان (م٢٢ من اللائحة الداخلية للمجلس)، وله أن يكون من بين أعضائه لجاناً خاصة لدراسة موضوع معين، ويجوز لكل لجنة أن تكون من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر لدراسة موضوع معين (م٢٢ من اللائحة)، وله - كذلك - أن يعيد تكوين لجانه المتخصصة وأن يكون لجاناً أخرى (م٢٣)، وتجتمع اللجنة بناء على دعوة رئيسها أو المجلس أو رئيس المجلس (م٢٥)، واجتماعات اللجان سرية ولايكون اجتماعاتها نظامياً إلا بحضور ثلثى الأعضاء على الأقل (م٢٦)، وتقوم اللجان بدراسة ما يحال إليها من المجلس أو من رئيس المجلس، وعند ارتباط الموضوع بأكثر من لجنة، يحدد رئيس المجلس أولاها بنظره أو يحيله إلى لجنة تكون من جميع أعضاء اللجان ذات العلاقة، وتجتمع هذه اللجنة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه (م٢٧).

هذا، وقد وافق المجلس على إنشاء ٨ لجان للشؤون الإسلامية، والخارجية، والأمن، والمالية، والاقتصاد، والشؤون الاجتماعية والصحية والتعليم والثقافة، والخدمات، والإدارة[٧٩].

ج - الجلسات:

أفادت اللائحة الداخلية للمجلس إلى أن يعقد المجلس جلسة عادية كل أسبوعين على الأقل (م١٢)، ولكن لرئيس المجلس تقديم الجلسة أو تأجيلها (م١٢) أو عقد جلسة طارئة

(م٤)، ويوزع جدول الأعمال على الأعضاء قبل انعقاد الجلسة مرفقاً به مايتصل بالموضوعات المدرجة من بنود وتقارير (م١٣)، وعلى العضو الذى يرغب فى الكلام أثناء الجلسة أن يطلب ذلك كتابة (م١٥)، ولرئيس المجلس أن يوقف الجلسة مؤقتاً لمدة لاتتجاوز الساعة (م١٨)، ويحرر لكل جلسة محضر (م١٩).

وتوقع البعض أن تكون الجلسات سرية (خلف أبواب مغلقة) فى المرحلة المقبلة، وإن لم ينص على ذلك بوضوح فى نظام مجلس الشورى، ولكن ثمة نص واضح أنه لايجوز لعضو المجلس فى كل الأحوال أن: «يصطحب معه خارج المجلس أيه أوراق أو أنظمة تتعلق بعمله»، وما يعنى أن مايجرى من مناقشات داخل المجلس سيكون حكمها مثل «أية أوراق أو أنظمة أو وثائق تتعلق بعمله»(٨٠)، ولكن الملاحظة الجديرة بالرصد أنه لوحظ فى الفترة الأخيرة أن العلنية للمناقشات التى تدور داخل المجلس أصبحت تأخذ طريقها أمام وسائل الإعلام(٨١).

هذا، ويتم التصويت بصورة سرية أو بالضغط على الأزرار الإلكترونية التى حددت بـ «نعم» و «لا» ورفعت منها عبارة «ممتنع عن التصويت»، حتى يعطى المجلس قوة أكبر فى الحسم واتخاذ القرار المناسب الذى يجب أن يكون إما الاقتناع والموافقة وإما عدم الاقتناع والرفض(٨٢).

٥- علاقة مجلس الشورى بالسلطة التنفيذية (الملك ومجلس الوزراء):

لأول وهلة، يبدو اختلال حقيقى فى العلاقة بين السلطتين: التنظيمية والتنفيذية، لصالح الثانية بل طغيان واضح، بل هيمنة شبه كاملة من جانب السلطة التنفيذية على نظيرتها التنظيمية (مجلس الشورى)، مع تركيز السلطة التنفيذية فى يد رئيس الدولة (الملك) فأولاً - يجب أن نتذكر أن إصدار نظام مجلس الشورى فى مارس ١٩٩٢، ثم تكوينه بتعيين أعضائه وإصدار لوائحه فى أغسطس ١٩٩٣، ثم افتتاحه فى ديسمبر ١٩٩٣ كلها جاءت بأوامر ملكية. وثانياً - ووفقاً للنظام الأساسى للحكم، فللملك حق حل المجلس وإعادة تكوينه، دون أن يكون للمجلس أى سلطة موازنة فى مواجهته (م ٦٨). ويلاحظ أن الأنظمة التى يبدى فيها مجلس الشورى الرأى يتم إصدارها وتعديلها بموجب مراسيم

ملكية (م ٧٠) ، كما أن للملك أن يدعو مجلس الشورى ومجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك، وله أن يدعو من يراه لحضور هذا الاجتماع، لمناقشة مايراه من الأمور (م ٦٩) . وثالثاً - ووفقاً لنظام مجلس الشورى، لايجوز إعفاء أى عضو - بطلبه - من عضوية المجلس إلا بعد موافقة الملك (م٥) ، ويختار الملك من يحل محل أحد أعضاء المجلس لأى سبب كان (م٧) ، وللملك وحده حق الإذن بالاستثناء من شرط عدم جواز الجمع بين وظيفة أخرى وعضوية المجلس (م١٠) ، ويعين الملك رئيس المجلس ونائبه والأمين العام ويعفيهم من مناصبهم (م١٠) ، ويجوز - إذا رأى الملك - أن يعقد مجلس الشورى جلساته فى مدينة أخرى غير «الرياض» (م١٢) ، ويبدى المجلس الرأى (فقط) فى السياسات العامة التى تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (وهو الملك نفسه) (م١٥) ، وللملك حق الحكم فيما ينشب بين مجلسي: الشورى والوزراء من خلافات ولا يجوز لرئيس مجلس الشورى طلب حضور أى مسؤول حكومي جلسات مجلس الشورى إلا بعد موافقة الملك (م٢٢) . وإذا كان من حق عشرة أعضاء فى مجلس الشورى اقتراح مشاريع أنظمة (قوانين) جديدة أو تعديل أخرى قائمة، إلا أنه لايتم شيئاً من ذلك إلا بعد موافقة الملك (م٢٣) . ورئيس مجلس الوزراء (وهو الملك) هو الذى يقبل أو يفرض تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية فى وثائق وبيانات (م٢٤) ، وعلى رئيس مجلس الشورى أن يرفع تقريراً سنوياً إلى الملك عما قام به المجلس من أعمال (م٢٥) ، وتعتمد ميزانية المجلس من قبل الملك، ويتم الصرف منها وفق قواعد تصدر بأمر ملكى (م٢٧) ، كذلك يتم تنظيم الشؤون المالية بمجلس الشورى والرقابة المالية والحساب الختامى وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكى (م٢٨) . ورغم أن الملك هو الذى يعين رئيس المجلس ونائبه، فإنه فى حالة غيابهما، يختار الملك من يراه لرئاسة المجلس (م٦ من اللائحة الداخلية لمجلسى الشورى) ، وإذا لم تتحقق الأغلبية فى التصويت الثانى، ويرفع الأمر إلى الملك ليتخذ مايراه (م ٣١ من اللائحة) .

وهكذا .. رغم أن المادة (٨) من لائحة تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس تؤكد على أن مجلس الشورى غير خاضع لرقابة أية هيئة أخرى، إلا أنها فرغت عملياً من مضمونها، فالمجلس فى «أعطاف» الملك أو المؤسسة الملكية .

وبالنسبة لمجلس الوزراء، فإن له - بالإضافة إلى اختصاصاته التنفيذية - فإن له اختصاصات تنظيمية (أى تشريعية) ، فيدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح المعروضة عليه ويصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة (م ٢٠ من نظام

مجلس الوزراء الصادر فى ١٩٩٣/٨/٢٠)، ولكل وزير الحق فى أن يقترح مشروع نظام أو لائحة تتعلق بأعمال وزارته، كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح مايرى فيه مصلحة بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء (م٢٢).

٦- تحليل هيكل العضوية:

يتكون مجلس الشورى السعودى الجديد من ٦٠ عضواً - وفقاً للأمر الملكى رقم أ/١٦ بتاريخ ١٤١٤/٣/٣، الموافق ١٩٩٣/٨/٢٠[٨٣]، وهؤلاء الأعضاء جميعاً معينين من قبل الملك، وأصدر بهم الأمر الملكى السابق.

وقد ثار جدل واسع حول التعيين والانتخاب، وبالنسبة للتجنيد السياسى فى مجلس الشورى، فالملك «فهد» يرى أن الانتخابات لاتصلح للسعودية، وأن التعيين هو مايتفق مع الشريعة الإسلامية، ولايعنى السعودية- بأى حال من الأحوال- من يعترض ويقول لماذا لاتكون انتخابات، وهى لاتستورد طريقة الدول الأخرى فى التعامل مع شعوبها[٨٤]. بعبارة أخرى، يرى السعوديون أن ثمة دروسا مستفادة من تجارب جيرانهم السابقة، فالذين تعجلوا منهم باتخاذ صيغة الانتخابات المباشرة فى مجتمع لم يأخذ الوقت الكافى للتأهل لمثل هذه التجربة، قد أدى حدوث نكسة لبعضهم ونكستين للبعض الآخر، وأدت هذه الانتخابات إلى إحداث انقسام فى البلدين انعكست آثاره على جهود الأمن والاستقرار وأشاع المزيد من البلبلة بين شرائح المجتمع؛ فى حين أن صيغة التعيين بالانتقاء ظلت صمام الأمن فى تأدية مجالس الشورى لدورها فى بلاد مثل قطر والامارات وعمان، ومازالت تعمق هذا الدور فى مختلف ممارستها التشريعية دون إضرار بمصالح أبناء الشعب أو تعطيل لمصالحهم.

وفى نفس السياق، يرى آخرون أن التعيين بدلا من الانتخابات جاء ربما لتفادى حدوث صراع قد يؤدى إلى شرخ المجتمع، ويضيفون: أن تعيين رئيس المجلس وليس انتخابه أتى لتلافى أى انقسامات تنشأ إذا تم اختيار واحد دون آخر بمعرفة الأعضاء، مما يفتح باب التكتلات داخل المجلس، وبالتالى يؤدى إلى وجود انقسامات فى بنائه الداخلى، ويزايدون على أفضلية طريقة التعيين على الانتخاب بالإشارة إلى أن انتخاب رئيس المجلس بالاقتراع السرى يعكس حقيقة أخرى، وهى - أنه يكون فى حكم المعين[٨٥].

وفى واقع الأمر فقد خلت عضوية مجلس الشورى السعودى من مقعد للمرأة، هذا ويضم مجلس الشورى حوالى ٥٧ عضواً من خريجى الجامعات بنسبة ٩٥ ٪ من العدد الكلى للأعضاء، يصنفون كالتالى:-

- ٣٢ عضواً من خريجى الجامعات الأمريكية، بنسبة ٥٣ ٪.
- ٣ من خريجى جامعة اكسفورد، بنسبة ٥ ٪.
- ٧ من خريجى جامعات القاهرة، بنسبة ١٢ ٪.
- ١٥ من خريجى الجامعات السعودية وجامعات لندن وباريس، بنسبة ٢٥ ٪. والثلاثة الأعضاء الباقون يحملون شهادات متوسطة إحداهما شهادة خبرة بنسبة ٥ ٪.

كما يضم المجلس ١٠ أعضاء من علماء الدين بنسبة ٦ر١٦ ٪ أى حوالى $\frac{١}{٦}$ المجلس تقريباً، وهذا يجب أن يلفت النظر إلى أحد الثوابت فى النظام السياسى السعودى، وهو أن لعلماء الدين وجودهم القوى فى البلاد، ولمذهبيتهم الوهابية تأثيرها النافذ على شتى المناحى[٨٦].

كما يضم المجلس ٤٣ عضواً من رجال الإدارة أو الذين شغلوا مناصب إدارية فى الدولة بنسبة ٧ر٧١ ٪، و ٣١ من حملة الدكتوراه فى مجالات الفقه والفلسفة والاقتصاد والهندسة والتكنولوجيا بنسبة ٥٢ ٪ تقريباً، و ٦ من التجار بنسبة ١٠ ٪. ويمثل هؤلاء الأعضاء أكثر من ١٨ مدينة ومنطقة فى العربية السعودية وقد احتلت العاصمة (الرياض) نسبة التمثيل الأولى فى المجلس بواقع ٩ أعضاء بنسبة ١٥ ٪، تليها المدينة المنورة والقصيم بـ ٨ أعضاء لكل منهما بنسبة ٣ر١٣ ٪، واحتلت مكة المكرمة المركز الثالث بواقع ٧ أعضاء بنسبة ٦ر١١، تليها جدة بـ ٤ أعضاء بنسبة ٦ر٦ ٪، وجاءت المنطقة الشرقية التى يسكنها أغلبية من الشيعة، فى المرتبة قبل الأخيرة بنسبة ٥ ٪ بواقع ٣ أعضاء، ثم الطائف بعضوين بنسبة ٣ ٪[٨٧].

ومن خلال البحث عن الأصول الاجتماعية للأعضاء فى ضوء الخريطة القبلية للمملكة، استنتج الباحث خلو المجلس من عناصر قبلية يمكن وصفها بعصبية (ولاء أو نسب) للنظام الحاكم. ربما باستثناء عضوين (أحدهما من آل سدير والثانى من آل الشيخ وهما من أخوال الأمراء).

ويشترط فى عضو مجلس الشورى الجنسية السعودية والصلاح والكفاية وألا يقل عمره عن ٣٠ سنة (مادة من نظام مجلس الشورى)، وقد حددت لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم الصادرة فى٢٠/٨/١٩٩٣ - حقوق الأعضاء وواجباتهم، فبينت أن صفة العضوية تثبت لعضو مجلس الشورى اعتباراً من بداية مدة المجلس، وتبدأ مدة عضوية العضو البديل من التاريخ المحدد فى الأمر الملكى الصادر بتسميته، وتنتهى بنهاية مدة المجلس. وفى حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد، تستمر صفة العضوية حتى يتم تكوينه، وذلك كله ما لم تسقط صفة العضوية عن العضو (مادة ١ من اللائحة المذكورة آنفا). وبخصوص حقوقهم المالية، قررت هذه اللائحة حصول العضو خلال مدة العضوية على مكافأة شهرية قدرها ٢٠ ألف ريال (سعودى) ويعامل خلال هذه المدة فيما يتصل بالبدلات والمكافأت والتعويضات والمزايا والإجازات معاملة شاغلى المرتبة الخامسة عشرة، ولايؤثر ذلك على ما قد يستحقه العضو من مرتب تقاعدى (مادة ٢) على أن يحتفظ لعضو المجلس المتفرغ الذى كان قبل تعيينه فى المجلس يشغل وظيفة عامة فى الدولة بالمرتبة التى يشغلها، وتحتسب فترة العضوية فى الخدمة لأغراض العلاوة الدورية والترقية والتقاعد. وعلى العضو أن يؤدى خلال فترة العضوية الحسميات التقاعدية على راتب وظيفته الأصلية (مادة ٣)، ولايجوز الجمع بين عضوية المجلس وأى وظيفة أخرى إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك (مادة ٩ من نظام مجلس الشورى)، كما لايجوز الجمع بين المكافأة والمزايا المقررة لأعضاء المجلس وبين مرتب الوظيفة ومزاياها (مادة ٣)، غير أنه إذا كان للوظيفة التى يشغلها العضو مزايا تزيد عن المزايا المقررة للعضوية، يستمر فى الحصول عليها (مادة ٣).

ويجب على العضو الالتزام التام بالموضوعية، والامتناع عن إثارة أى موضوع فى المجلس يتعلق بمصلحة خاصة (مادة ٦)، ودراسة جدول الأعمال فى مقر المجلس، ولايجوز له فى كل الأحوال أن يصطحب معه خارج المجلس أية أوراق أو أنظمة أو وثائق تتعلق بعمله (م ١٤ من اللائحة الداخلية للمجلس)، كما لايجوز للعضو أن يتكلم فى الموضوع الواحد أكثر من عشر دقائق (م ١٧ من اللائحة الداخلية).

ولعضو المجلس أن يقدم طلب اعفائه من عضوية المجلس الرئيسية الذى عليه أن يعرضه على الملك (مادة ٥ من نظام مجلس الشورى)، واذا أخل عضو مجلس الشورى

بواجبات عمله يتم التحقيق معه ومحاكمته (م٦)، ولايجوز للعضو أن يستغل صفة العضوية لمصلحته، ولكل عشرة أعضاء فى المجلس حق اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل آخر قائم وعرضه على رئيس المجلس الذى يرفعه إلى الملك (م ٢٣)، وإذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى لأى سبب يختار الملك من يحل محله ويصدر بذلك أمراً ملكياً.

رابعاً: مجلس الشورى السعودى الجديد: تقييم، رؤية مستقبلية:

وفى الواقع، فقد اختلفت التحليلات السياسية بخصوص تقييم التجربة السعودية السابقة.. يرى البعض أن الخطوة السعودية بإنشاء مجلس الشورى تطور كبير من رفض مبدأ الحكم المؤسسى على إطلاقه إلى الاتجاه - ولو جزئيا - نحو ذلك المبدأ، وهذا الرأى يشدد على ما للسعودية من خصوصية ترفض اتباع نماذج غربية أو مستوردة[٨٨]، وفى نفس السياق، يزيد البعض باعتبارها علامة فارقة فى مسار التطور الديمقراطى للعربية السعودية، وربط ذلك باهتمام النظام الأساسى للحكم بحقوق المواطنين، من قبيل - حرية التنقل، حرمة المسكن والاتصال الهاتفى والبريدى، وشخصية العقوبة وحظر توقيعها بغير نص[٨٩]، وانطلاقاً من معرفة بالماضى، يرى آخرون أن إنشاء مجلس الشورى خطوة تطويرية لما كان قائماً فعلاً من ممارسة للشورى عبر قنوات سياسية وفكرية واقتصادية وشعبية من خلال المجالس واللقاءات الخاصة والعامة والندوات والتشاور المستمر مع أهل العلم والفقه والرأى والفكر[٩٠]، أو هى - أى التجربة السعودية - استمرار للتوجه الديمقراطى والتحديث والإدارى والحكم بالشورى الذى أرسى دعائمه الملك عبد العزيز آل سعود بعد توحيد المملكة وحرص عليه أبناؤه من بعده وصولاً إلى الملك فهد، أو هى رسالة السعودية إلى المنطقة بأن التغيير المحسوب والمتأنى الخطى يأتى بنتائج أفضل وأكثر استقراراً للديمقراطية من التحولات السريعة، وهكذا.. فإنشاء مجلس الشورى بعد خطوة رائدة فى الاتجاه الصحيح من زاوية تأكيده على رسوخ قيمة الشورى فى أعماق الشعوب العربية والإسلامية. وانتقد هؤلاء بشدة - من ينادى بمحاكاة النماذج الغربية فى الحكم جملة وتفصيلا[٩١]. وأيضاً، هو خطوة رائدة فى الاتجاه الصحيح من زاوية ثانية، وهى أنه يفتح أبوابا جديدة للإصلاح والتجديد، فقد حرص واضعو نظام مجلس الشورى على إضفاء المرونة عليه بما يضمن حيويته وتحقيق الأهداف التى وضع من أجلها

وتطويره[٩٢]، وهو – أى مجلس الشورى – متنوع التمثيل ويوحى تشكيله – الذى ضم أسماء تحمل مؤهلات علمية عالية ومعظمها ما بين سن الشباب والرجولة – بأن الدولة تريد بالفعل من المجلس أن يكون له دور وليس مجرد مجلس للأعيان[٩٣]. وهكذا.. فالسعودية انتقلت نقلة اجتماعية وسياسية متقدمة بافتتاح مجلس الشورى فى ١٩٩٣/١٢/٢٩[٩٤] إلى عصر الواقعية والعقلانية[٩٥]؛ حيث تكون قد استكملت جميع مؤسساتها الشرعية (الدستورية) قبيل الدخول إلى مشارف القرن الجديد بسنوات معدودة. بعبارة واحدة، فالخلاصة هى أن مجلس الشورى الجديد يعد نقطة تحول بالشعب السعودى على طريق مشاركته فى صناعة القرار؛ فهو تجربة ديمقراطية جديدة تشكل معلماً مهماً على طريق حركة التطور الديمقراطى والاجتماعى بالبلاد[٩٦]. ويعزز ذلك ما لاحظه البعض من أن مجلس الشورى أصبح له دور ملحوظ فى إدارة دفة الحكم، وفى تقديمه خبرة مجموعة من صفوة المثقفين ورجال العلم وعلماء الدين والقوانين ونظام الدولة، استطاعت – أى هذه المجموعة – نقل عناصر وآراء جديدة مختلفة أمام متخذ القرار.[٩٧].

على الجانب الآخر، يرى بعض المحللين السياسيين أن هذا التطور – إنشاء مجلس الشورى – هو أقصى ما بلغته دول الخليج عموماً – والسعودية بوجه خاص– من تطور [٩٨]، وهو خطوة لا ترضى طموح النخبة[٩٩]، فأولاً: يتسم المجلس بمحدودية عدد أعضائه (ستون عضواً) وعدم تناسبه مع العدد الإجمالى للسكان (١٣ مليون نسمة)[١٠٠]. وثانياً: تدخل الملك فى تعيين هؤلاء ومسئوليتهم أمامه، كما أن للملك حق الحل والعزل والتغيير تماماً كما أن له حق التعيين.. بعبارة محددة، فالمقصود هو هيمنة الملك على مجلس الشورى دون سلطة موازنة فى يد الأخير، دون الحديث عن اختلال العلاقة بينه – أى المجلس– وبين مجلس الوزراء، على النحو الذى فصلت فيه آنفاً. وثالثاً: الطابع الاستشارى لدور المجلس؛ فممارسة المجلس لوظيفة استجواب الوزراء مشروطة بموافقة الملك[١٠١]؛ وصلاحياته تكاد تكون منعدمة فى الواقع التطبيقى من زاوية الصلاحيات التشريعية والرقابية[١٠٢]. ورابعاً: جاءت تجربة مجلس الشورى الجديد لتمثل انتكاسة عن التجربتين السابقتين المماثلتين والخاصتين بتشكيل مجلس منتخب وليس معيناً للشورى فى عامى ١٩٢٤، ١٩٢٥. وخامساً: يضاف الى هذا.. ان المجلس يعقد جلسة واحدة – على الأقل – كل ١٥ يوماً أى بمعدل ٢٤ جلسة فى السنة، والأطرف من هذا، أن إحدى

مواد اللائحة الداخلية للمجلس تنص على أنه يمتنع على عضو المجلس اصطحاب أية أوراق أو أنظمة أو وثائق تتعلق بعمله معه خارج المجلس دون الحديث عن أن أعضاء المجلس هم عبارة عن مجموعة من كبار الموظفين - الحاليين والسابقين - وزعامات العائلات الكبيرة، وليس بينهم عضو واحد من آل سعود.. ما لم تمثل عائلة الشيخ - أنسباء الملك فهد - إلا بعضو واحد.(١٠٣)

وفى نفس السياق، يرى آخرون ان إنشاء مجلس الشورى لا يزيد عن كونه محاولة للالتفاف على الضغوط الداخلية والغربية التى تعرض لها الحكم السعودى بعد الحرب لإضفاء قدر من الانفتاح على حكم المملكة، وانه أقل بكثير من حجم الآمال التى تراود الشعب السعودى، ويمكن التدليل على حجية هذا الرأى بسهولة، إذا تذكرنا ما سبق من أن إصدار نظام وإنشاء المجلس أتى بناءً على أمر ملكى، ومن هيمنة الملك واختلال العلاقة بصفة عامة بين المجلس والمؤسسة التنفيذية.. الخ. وهكذا، فمجلس الشورى هيئة شكلية تعكس محاولة الأسرة الحاكمة للالتفاف حول المطالب الشعبية بالمشاركة والحرية، إلا أنه- رغم ذلك - تعكس هذه الخطوة بالفعل ضغوطاً حقيقية على الأسرة الحاكمة اضطرتها لهذا التنازل الشكلى.(١٠٤)

وكيف يمكن لهذا المجلس إلا أن يكون صورياً أو شكلياً، والدولة السعودية لاتزال تحافظ -بقوة- على وضعيتها التقليدية، ولايزال شكل الحكم فيها ملكياً تقليدياً أيضاً، ولايزال الائتلاف الطبقى- الذى يعبر عنه النظام دون تغيير والمتمثل فى تحالف الإقطاعيين وكبار الملاك والشرائح العليا من البرجوازية البيروقراطية والكمبرادور وغيرها من الفئات الطفيلية. وتأتى أسرة آل سعود على قمة هذا التحالف مركزة فى يدها، فى شخص الملك، السلطات العليا كافة ومحتكرة جميع المناصب الحساسة فى الدولة. ويضيف أنصار هذا الرأى: أن اشتداد «عملية البرجزة» فى النظام الاجتماعى، وازدياد ثقل البرجوازية الاقتصادى، وسعى السلطة الحاكمة الى توسيع قاعدتها الاجتماعية، قد دفعت السلطة الحاكمة إلى إدخال بعض ممثلى البرجوازية فى العديد من المؤسسات والمناصب الحكومية، ومنها مجلس الشورى. وهكذا.. جاء إعلان نظام وتكوين مجلس الشورى عبر عملية تحديث حذرة على جهاز الدولة، لكنها لم تمس بأى حال من الأحوال جوهر الدولة، إذ لا تزال سمات وأساليب القرون الوسطى تطبع ممارسات الحكم وقوانينه وسياساته.(١٠٥)

وكيف يمكن لهذا المجلس إلا أن يكون صورياً أو شكلياً؛ ونظرة واحدة على تعامل المملكة مع مختلف صور النشاط السياسى والنقابى تكشف عن أنه تعامل الأصل فيه هو: المنع وليس الإباحة، فالانتخابات ممنوعة، وتنظيم المظاهرت والإضرابات منهى عنه، ووسائل الإعلام تحت رقابة مشددة تحظر الخوض فى أخبار العائلة المالكة وسياسات النفط والشؤون الدولية، وحركة التنقل فى أنحاء البلاد ترصدها الشرطة(١٠٦).

ولايزال النظام السعودى بعيداً عن الالتزام الكامل بمواثيق حقوق الانسان، ولايزال يواصل نهج غير توافقى إزاء قوى المعارضة السياسية والشعبية فى البلاد، وتلاقى الأقليات المذهبية نوعاً من التمييز فى مختلف المجالات، دون الحديث عن وضع المرأة(١٠٧). والوضع على الجملة يجسد ما وصفه د. خلدون النقيب بـ «التسلطية»، وهى خاصية يجدها تختلف عن الصور الأخرى العادية للاستبداد فى وجوه ثلاثة أساسية، هى:

(١) تنظيم قوى المجتمع فى ٦ تضامنيات رئيسية، هى: القبلية، التجارية، الطائفية، الدينية، العمالية، والطبقة الوسطى مع تفاوت شديد فى التمثيل لصالح الأربعة الأولى، ومع غياب المؤسسات الوسيطة مما يزيد فى تكريس شخصانية النظام.

- قيام ما يسمى بـ «رأسمالية الدولة التابعة».

- تأسيس أو تعزيز الشرعية التقليدية عن طريق الوسائل القمعية معبراً عنها بسعة الإنفاق على أجهزة القهر، فضلاً عن توظيف الجيش فى حفظ الأمن الداخلى للدولة(١٠٨).

وهكذا، جاء إنشاء مجلس الشورى كنوع من مراجعة العملية السياسية السعودية من قبل النخبة الحاكمة تحققت عن طريق ضغط مارسته العناصر التحديثية التى تنبثق منها أو من أبناء الطبقة الوسطى، حتى لا تكون هذه المراجعة هدفاً لتحرك الجيش أو ربما الحرس الوطنى (٢٠٠,٠٠٠ فرد تقريباً)، وكلاهما من أقوى مؤسسات الدولة حالياً، وللحؤول دون أن تتحقق هذه المراجعة عن طريق تأثير بعض التنظيمات المعارضة المحظورة مثل اتحاد شبه الجزيرة العربية أو الحزب الشيوعى السعودى.

ودون الدخول فى نقاش أو جدال مع الآراء الفائتة، يمكن القول أنه ربما يكون المجلس خطوة أولية نحو الديمقراطية، وهو خطوة تنموية مرحب بها(١٠٩). فالمجلس

يستوعب مزيداً من عناصر النخبة السعودية فى دائرة صنع القرار، ويبرز نخباً أخرى غير الوزراء ووكلائهم وأمراء المناطق ووكلائهم، ومن هذه الزاوية يساعد على توسيع مساحة المشاركة السياسية ولو بشكل نسبى، لكن لا يتوقع أن يؤدى الى تغيير ملموس فى عملية اتخاذ القرار فى المملكة، كما أنه ليس من المحتمل أن يكون المجلس فرعاً مستقلاً يمثل إرادة الشعب عن الحكومة التى تسيطر عليها الملكية المطلقة.

ولكن، ماذا عن المستقبل؟

درج الكثيرون على النظر إلى أية إجراءات فى سبيل الإصلاح السياسى، حتى ولو كانت شكلية، على أنها يمكن أن تشكل إرهاصاً لعملية إصلاح سياسى أوسع نطاقاً فى المستقبل لإقرار حق المشاركة الشعبية وتوسيع دائرة صنع القرار وإرساء مزيد من الحريات المدنية والسياسية. فهل يمكن النظر إلى مجلس الشورى السعودى من هذا المنظور؟

يرى البعض ان وجود بقايا الاقطاع فى النظام السياسى السعودى المعاصر، تلك التى تتجلى أول ما تتجلى فى الملكية المطلقة، دون الحديث عن خضوع مجلس الشورى لإشراف وسيطرة الأسرة الحاكمة وخاصة جناح آل فهد، وهو الجناح الذى قوى نفوذه خلال السنوات العشر الأخيرة والمعروف بتسلطه وعدائه الشديد للديمقراطية، كل ذلك يمثل عقبة أساسية أمام السعودية ومؤسساتها ليس فقط للتحول على طريق الديمقراطية بل ولأى تطور مؤسسى حقيقى وليس شكلياً (١١٠).

بينما يرى آخرون أن هذا المجلس، على الرغم من انعدام صلاحياته التشريعية والرقابية وعلى الرغم من كونه معيناً كلياً، إلا أنه يعبر عن إقرار الحكم بوجود طرف آخر فى المعادلة، وذلك من وجهة نظر هذا الفريق هو بداية التحول ولحظة الانطلاق، إلا انه من المؤكد ان التحول والانطلاق يعتمد بالدرجة الأولى والأهم على مدى قدرة الحركة الديمقراطية على انتزاع حق المشاركة وإجبار النظام الحاكم على التسليم بهذا الحق للمواطنين.

وفى الواقع، ورغم كل ما يقال من أن نظام المجلس يتسم بالمرونة ومن هذه الزاوية يفتح الباب للتجديد والإصلاح، أو أن مجلس الشورى أصبح له دور ملحوظ فى عملية

صنع القرار فى العربيـة السعودية، رغم كل هذا فإن التـفاؤل بقوة الأداء داخل مـجلس الشورى السعودى الجديد ليس كبيراً؛ لعدة أسباب، من بينها: عدم وضوح الرؤية حيال طبيعة مهام المجلس التى أجملت على أنها «تقليص الروتين وتطوير أجهزة الدولة وخدمة المواطنين والمصلحة العامة»، بينما غابت الوظائف والمهام السياسية تقريباً. كذلك، سيظل مبدأ تعيين الأعضاء عائقاً دون قيامهم بمهامهم على نحو فعال.

وهكذا... سيظل مجلس الشورى السعودى خطوة تجميلية الى أن يثبت العكس.

وفى الواقع، فإن امكانات تطوير المجلس – سواء من حيث الشكل أو المضمون – ترتبط بقبول النظام السياسى فى السعودية بالتحول إلى نوع من أنواع الملكيات الدستورية – بمعنى تخفيف النمط التسلطى أو الأوتوقراطى الذى يتسم به.

خاتمـــة

لعله من المفيد أن يرصد الباحث فى هذه الخاتمة أهم نتائج دراسته، وخصوصاً تلك المتعلقة باختبار فروض الدراسة، ثم يثير بعض التساؤلات التى لم يستطع – حتى الآن– التوصل إلى إجابات لها.

فيما يتعلق بنتائج الدراسة، يمكن إجمالها فى النقاط التالية:

(١) أتت الدراسة لتثبت صحة فرضها الأول والمتعلق بوجود علاقة ارتباطية إيجابية بين ضغط العوامل البيئية (الداخلية والخارجية) على النظام السياسى السعودى بعد حرب الخليج الثانيـة، وبين إصدار نظام مـجلس الشـورى فى مـارس١٩٩٢ . وليس بوسع البـاحث إلا أن يضـيف مـلاحظة مـهـمـة فى هذا الخـصـوص، وهى – أن هاتين المجموعتين من العوامل تعاونتا وتضافرتا لإحداث الأثر المطلوب، وما كان للعوامل الخارجية أن تؤتى أكلها لولا وجود بيئة داخلية مواتية.

(٢) رغم ما لاحظنا من مآخذ موضوعية على مجالس الشورى السعودية فى تطورها منذ العام ١٩٢٤، إلا أن مجلس الشورى الجديد (١٩٩٣) جاء انتكاسة بالنسبة لتجربتين سابقتين تم فيهما تكوين مجلسين للشورى بالانتخاب وليس بالتعيين، من قبل الملك، إحداهما فى عام ١٩٢٤ والأخرى فى العام الذى يليه ١٩٢٥ .

(٣) إلا أن المجلس الجديد – وكما يتضح من تطور مجالس الشورى أو السلطة التنظيمية (التشريعية) فى السعودية– جاء تكوينه بالشكل الذى هو عليه طبيعياً – فيما يبدو، من زاوية أن هذا التطور أبان عن اتجاه مطرد من الانتخاب الى التعيين فى تكوين مجالس الشورى.

(٤) أتت الدراسة لتبرهن على طبيعة الدور الاستشارى (دون أية وظائف تشريعية أو رقابية) لمجلس الشورى الجديد (١٩٩٣).

(٥) لكنها – أى الدراسة – أثبتت عدم صحة فرضها الثانى والمتعلق بوجود علاقة ارتباطية إيجابية بين الطابع القبلى للنظام السعودى وبين هيكل العضوية فى مجلس الشورى الجديد. وهذه النقطة تحتاج إلى مزيد من التوضيح لأهميتها.

ففى الواقع، كان فى ذهن الباحث أثناء التفكير فى هذه الدراسة، أن مجلس الشورى الجديد لا يزيد عن كونه عصبية سواء كانت بالنسب أو بالولاء كونها النظام الحاكم الذى تهيمن عليه قبيلة آل سعود، وتعتبر القبلية أحد مصادر شرعيته، وحاول الباحث– قصارى جهده – أن يختبر هذه المقولة، لكن – بعد تحليله لهيكل عضوية مجلس الشورى الجديد– وصل الى عدم صحة ما كان يفكر فيه. فقد خلا المجلس– تماماً – من آل سعود، ولم يضم سوى عضوين فقط من عصبية النظام الملكى الحاكم (أحدهما من آل سدير أخوال الأمراء من أبناء الملك سعود، والثانى من آل الشيخ أخوال الملك فهد وأبناء أخواله)، فيما جاء معظم الأعضاء (الباقين) من العناصر التحديثية غير القبلية الجديدة (من التجار، المهنيين، التكنوقراط، العلماء، رجال الادارة ..).

(٦) أتت الدراسة لتثبت صحة فرضها الأخير، فأثبتت وجود علاقة ارتباطية ايجابية بين استمرار النمط التسلطى (أو الأوتوقراطى) لنظام الحكم السعودى، وبين إمكانيات تطوير مجلس الشورى الجديد؛ إذ أن هذا النمط التسلطى– كما عرّفه خلدون النقيب – أو المطلق للحكم الملكى سيظل عقبة أساسية أمام أى تطور مؤسس فى العربية السعودية.

أما بالنسبة للتساؤلات التى تثيرها هذه الدراسة:

فثمة عدة تساؤلات لم يستطع الباحث الإجابة عليها – على الأقل فى الوقت الحالى، أهمها:

- الى متى ستظل المعلومات المتصلة بالمؤسسات النظامية (الدستورية) فى العربية السعودية- سرية- لا تخضع للتداول الحر- ولو جزئياً؟

- هل يريد النظام فعلا إحداث إصلاح سياسى حقيقى فى البلاد؟!

-وإذن، متى يسمح للمؤسسات الوسيطة (أيا كان تسميتها) بممارسة دورها كقناة للتوصل والتواصل بين الحاكم والمحكوم فى علانية ومشروعية؟

- وإذن، ما جدوى رفع الشعارات الدينية لتبرير نوع معين (ناقص) من الإصلاحات السياسية؟ فهل فعلا التجنيد السياسى عن طريق التعيين هو ما يتوافق مع الشريعة الإسلامية، والانتخابات لا تتوافق معها؟

هوامش الدراسة

(١) مهدى حبيب، «بعض ملامح تطور السعودية الاقتصادى والاجتماعى والسياسى»، قضايا السلام والاشتراكية، العدد ٣، ١٩٨٧، ص ٩٢.

(٢) Minnesto Lawyers International Human Rights Committee, Shame in the Hause of Saud: Cotempt for Human Rights in the Kingdom of Saudi Arabia, Report, May 1992, P.11.

(٣) الأهالى، ١٩٩٣/٨/٢٥.

(٤) Minnesto Lawyers International Human Rights Comittee, op. cit, P.11

(٥) عرفان نظام الدين، السعودية بعد الشورى والميزانية: عصر الواقعية والعقلانية، الحياة، ١٩٩٤/١/٢٤.

(٦) زكريا نيل، المنظومة السعودية الجديدة و أسئلة تطرح نفسها!، الأهرام، ١٩٩٤/١/١.

(٧) انظر النصوص الكاملة للأنظمة الثلاثة فى : الحياة، ١٩٩٤/٣/٢، أمين الساعاتى، الشورى فى المملكة العربية السعودية من الملك عبدالعزيز الى الملك فهد بن عبدالعزيز (القاهرة: المركز السعودى للدراسات الاستراتيجية، ١٩٩٢)، ص ١٦٧ وما بعدها.

(٨) على الدين هلال، نيفين عبدالمنعم مسعد، النظم السياسية العربية: الاتجاه نحو التعددية (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٤)، ص ص ١٤١- ١٤٢.

(٩) انظر نص خطاب الملك فهد بن عبدالعزيز فى افتتاح مجلس الشورى، فى:

الدولية، العدد ١٨٦، ٥ من يناير ١٩٩٤، ص ٢٥.

(١٠) على الدين هلال، نيفين مسعد، م. س. ذ، ص ١٤١.

(١١) المادة (١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، انظر:

الحياة، ١٩٩٣/٨/٢، الوفد، ١٩٩٣/١٢/٢٩.

(١٢) لارامارلو، مقال مترجم بدون عنوان، ترجمة: عبداللطيف وهبة، الأهالى، ١٩٩٢/٩/٩.

(١٣) لمزيد من التفاصيل، انظر:

K.W.Deutsch, "Social Mapilization and Political Development", American Political Science Review, September 1961, P.P. 423- 514.

(١٤) نيفين عبدالمنعم مسعد، النظام السعودى، بحث غير منشور، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ص ٨.

(١٥) نيفين عبدالمنعم مسعد، المدخل الى النظام السعودى، بحث غير منشور، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ص ٦.

(١٦) أمين ساعاتى، م. س. ذ، ص ٩٠.

(١٧) الأهالى، ١٩٩٤/١/٥.

(١٨) عادل رضا، فهد بن عبدالعزيز: الإنسان.. الملك (القاهرة: دار أخبار اليوم، ١٩٩٤)، ص ٢٦٨.

(١٩) إبراهيم نافع، خطوة على الطريق، الأهرام، ١٩٩٢/٣/٢٣.

(٢٠) لمزيد من التفاصيل حول علاقة المتغير الاقتصادى بالتطور السياسى، انظر. جلال عبدالله معوض، ظاهرة التخلف: حول التعريف بعلاقة المتغير الاقتصادى بالتطور السياسى، رسالة ماچستير غير منشورة (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد، ١٩٨٢).

(٢١) انظر :

W. Weiner, Political Participation : Crisis of the Lolitrcal Process in Crisis and Seavences in Lolitrcal Development (New Jersy: Princeton University Press, 1974), P. 173.

(٢١) انظر : أمين ساعاتى، م.س. ذ، ص ٩٥.

(٢٢) هيلجا جراهام، «السعودية من وراء جدر الصمت»، مقال مترجم، اليسار، العدد ٤٢، أغسطس ١٩٩٣، ص ص ٥٧ – ٥٨.

(٢٣) نيفين مسعد، المدخل الى النظام السعودى، م. س. ذ، ص ص ٨ – ١٠.

(٢٤) هيلجا جراهام، م. س. ذ، ص ص ٥٨– ٦١.

(٢٥) منى ياسين، خطوة أولية لا ترضى طموح النخبة، الشعب، ١٩٩٤/١/٧.

(٢٦) هليجا جراهام، م. س. ذ، ص ص ٥٧– ٥٨.

(٢٧) رفعت سيد أحمد، رسائل جهيمان العتيبى قائد المقتحمين للمسجد الحرام بمكة (القاهرة: مطبعة أطلس، ١٩٨٨)، ص ص ٢٤– ٢٦.

(٢٨) هليجا جراهام، م. س. ن، ص ص ٥٧– ٦٠.

(٢٩) انظر: جرائد الشعب، الأهالى طوال شهر يناير ١٩٩٦.

(٣٠) الأهالى، ١٩٩٤/٥/٥.

(٣١) المصدر السابق.

(٣٢) ابراهيم نافع، م. س. ذ.

(٣٣) منى ياسين، م. س. ذ.

(٣٤) ريتشارد نيكسون، ما بعد السلام، ترجمة: محمد عبدالحليم أبو غزالة (القاهرة: دار الهلال، ١٩٩٥)، ص ٤٦.

(٣٥) انظر: نيڤين مسعد، النظام السعودى، م. س. ذ، ص ٨،

أنطوان نوفل، الكويت وامتحان الديمقراطية، الدولية، ١٩٩٢/١٠/١٢، لمزيد من التفاصيل عن النتائج الكاملة للإنتخابات التشريعية الكويتية، انظر: الدولية، ١٩٩٢/١٠/١٢.

(٣٦) نيڤين مسعد، المرجع السابق، ص ٨، على الدين هلال، نيڤين مسعد، م.س.ذ، ص ص ٢٠٩ - ٢١٠، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٢ (القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٣)، ص ٢٤٥ وما بعدها.

(٣٧) الأهالى، ١٩٩٣/٨/٢٥.

(٣٨) لمزيد من التفاصيل انظر: غسان سلامة (معد)، ديمقراطية من دون ديمقراطيين: سياسات الانفتاح فى العالم العربى الاسلامى (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، يناير ١٩٩٥)، ص ص ١٣٠ - ١٣٤

(٣٩) نيڤين عبدالمنعم مسعد، مقدمة، فى : نيڤين عبدالمنعم مسعد (محرر)، التحولات الديمقراطية فى الوطن العربى (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٣).

(٤٠) أم القرى، الدعوة للشورى وتشكيل المجلس الأهلى، العدد ٣، ١٩٩٤/١٢/٢٦.

(٤١) فؤاد عبدالمنعم أحمد، أصول نظام الحكم فى الاسلام مع بيان التطبيق فى المملكة العربية السعودية (الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٩١)، ص ص ٣١٠ - ٣١١.

(٤٢) انظر : محمد عبدالجواد، التطور التشريعى فى المملكة العربية السعودية (الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٧)، ص ص ٩٥، ٩٦.

(٤٣) أمين ساعاتى، م. س. خ) ص ص ٥٥، ٥٦.

(٤٤) نشر هذا البلاغ فى : أم القرى، العدد ٣١، ١٩٢٥/٨/١.

(٤٥) انظر : فؤاد عبدالمنعم أحمد، م. س. ذ، ص ص ٣١١، ٣١٢، أم القرى، العدد ٣٢، ١٩٢٤/٨/٨.

(٤٦) أم القرى، العدد ٩٠، ١٩٢٦/٩/٣٠.

(٤٧) أي نائب الملك في الحجاز، وكان ابنه فيصل.

(٤٨) فؤاد عبدالمنعم أحمد، م. س. ذ، ص ٣١٣.

(٤٩) لمزيد من التفاصيل، انظر : فؤاد عبدالمنعم، م. س. ذ.، ص ص ٣١٣ – ٣١٧، أمين ساعاتي، م. س. ذ) ص ص ٦١ – ٦٤.

(٥٠) المصدر السابق، ص ص ٦٤، ٦٥، فؤاد عبدالمنعم أحمد، م. س. ذ، ص ص ٣١٦– ٣١٨.

(٥١) انظر نص نظام مجلس الشورى لسنة ١٩٢٨ في : أم القرى، العدد ١٨٦، ١٩٢٨/٧/١٢، أمين ساعاتي، م. س. ذ، ص ص ١٧٠، ١٧١.

(٥٢) المرجع السابق، ص ٦٥.

(٥٣) لمزيد من التفاصيل، انظر : محمد توفيق صادق، تطور الحكم والادارة في المملكة العربية السعودية (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٩٦٥)، ص ص ٣٨، ٣٩.

(٥٤) أنظر : عيد مسعود الجهني، مجلس الشورى السعودي يفتح الباب للإصلاح والتجديد، الوسط، العدد ٣٥، ١٩٩٢/٩/٢٨، ص ١٧.

(٥٥) نيفين مسعد، النظام السعودي، م. س. ذ، ص ص ١٦، ١٧.

(٥٦) أمين ساعاتي، م. س. ذ، ص ١١٠.

(٥٧) الأهالي، ١٩٩٣/٨/٢٥، م. س. ذ.

(٥٨) انظر: جعفر عبدالسلام، النظام الإداري السعودي (القاهرة: المطبعة السلفية ومكتبتها، ١٩٧٧)، ص ٤٣.

(٥٩) لمزيد من التفاصيل، انظر: السيد أحمد حسن أحمد دحلان، دراسة في السياسة الداخلية للمملكة العربية السعودية (جدة: دار الشروق، ١٩٨٤)، ص ١٧٩.

(٦٠) أمين ساعاتي، م. س. ذ، ص ص ١١١، ١١٧.

(٦١) نيفين مسعد، النظام السعودي، م. س. ذ، ص ٨.

(٦٢) الأهالي، ١٩٩٣/٨/٢٥، م. س. ذ.

(٦٣) علي الدين هلال، نيفين عبدالمنعم مسعد، م. س. ذ، ص ١٤٥، انظر أيضاً: أحمد المنوني ممنون، آفات الدستور في المنطقة العربية، المستقبل العربي، العدد ١٨٧، أيلول (سبتمبر) ١٩٩٤، ص ص ١١٠ – ١١٤.

(٦٤) بكر عمر العمرى، وحيد حمزة هاشم، النظام السياسى السعودى (جدة: مكتبة مصباح، ١٩٨٩)، ص ١٤٠.

(٦٥) نيفين مسعد، المدخل الى النظام السعودى، م.س. ذ، ص ١٤.

(٦٦) الأهالى، ١٩٩٣/٨/٢٥، م. س. ذ.

(٦٧) انظر النص الكامل لخطاب الملك فهد، فى: أمين ساعاتى، م. س. ذ، ص ص ١٢٣– ١٣١.

(٦٨) انظر النص الكامل للنظام الأساسى للحكم، فى: المرجع السابق، ص ص ١٧٢– ١٧٩.

(٦٩) على الدين هلال، نيفين عبدالمنعم مسعد، م. س. ذ، ص ١٤١.

(٧٠) قسمت طوران، حوار مع د. سعيد البشير حول الأنظمة الثلاثة، الوطن العربى، العدد ٧٤، ١٣ مارس ١٩٩٢، ص ص ١٨، ١٩.

(٧١) أمين ساعاتى، م. س. ذ، ص ص ١٤٧، ١٤٨.

(٧٢) انظر النص الكامل لنظام مجلس الشورى، فى المرجع السابق، ص ١٦٩.

(٧٣) عيد سعود الجهنى، مجلس الشورى يفتح الأبواب..، م. س. ذ، ص ١٦.

(٧٤) جلال دويدار، خطوة حضارية هامة، الأخبار، ١٩٩٤/١/٢، على الدين هلال، نيفين مسعد، م. س. ذ، ص ١٤٠.

(٧٥) الوسط، العدد ٨٣، ١٩٩٣/٨/٣٠، ص ٢١.

(٧٦). (٧٧) المرجع السابق، ص ص ٢٢. ٢٣، الوفد، ١٩٩٣/٨/٢١.

(٧٨) انظر النص الكامل للوائح مجلس الشورى، فى: الحياة، ١٩٩٣/٨/٢١.

(٧٩) المستقبل العربى، موجز يوميات الوحدة العربية، كانون الثانى (يناير) ١٩٩٤، ص ١٧٠.

(٨٠) الوسط، المرجع السابق، ص ٢١.

(٨١) الأهرام، ١٩٩٥/٩/٢٧.

(٨٢) عرفان نظام الدين، م. س. ذ.

(٨٣) انظر نص الأمة الملكى فى : الحياة – ١٩٩٣/٨/٢١

(٨٤) انظر حديث فهد لجريدة السياسة الكويتية، نشرته اخبار اليوم القاهرية، ١٩٩٢/٣/٢٨، جلال دويدار، خطوة حضارية هامة، مرجع سبق ذكره.

(٨٥) زكريا نيل، م. س. ذ.

(٨٦) نيفين مسعد، المدخل الى النظام السعودى، ص ٤ .

(٨٧) الوسط، العدد ٨٣، م. س. ذ، ص ص ٢٠-٢٣ .

(٨٨) منى ياسين، م. س. ذ.

(٨٩) نيفين مسعد، النظام السعودى، م. س. ذ، ص ٩ .

(٩٠) عرفان نظام الدين، م. س. ذ.

(٩١) عادل رضا، م. س. ذ.، ص ص ٢٦٥ - ٢٧٠ .

(٩٢) عيد مسعود الجهنى، م. س. ذ.، ص ١٧ .

(٩٣) الوسط، العدد ٨٣، م. س. ذ، ص ٢٠ .

(٩٤) زكريا نيل، م. س. ذ.

(٩٥) عرفان نظام الدين، م. س. ذ.

(٩٦) زكريا نيل، م. س. ذ.

(٩٧) الأهرام، ١٩٩٥/٩/٢٧، م. س. ذ.

(٩٨) وحيد عبدالمجيد، أيمن السيد عبد الوهاب، حالة التطور الديمقراطى العربى ١٩٩٣، فى: التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٣ (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ١٩٩٤)، ص ٢٥٩ .

(٩٩) منى ياسين، م. س. ذ.

(١٠٠) نيفين مسعد، النظام السعودى، م. س. ذ، ص ٩ .

(١٠١) المرجع السابق.

(١٠٢) منى ياسين، م. س. ذ.

(١٠٣) الأهالى، ١٩٩٤/١/٥.

(١٠٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: الأهالى، ٢٥ /١٩٩٣/٨، م. س. ذ.

(١٠٥) مهدى حبيب، م. س. ذ، ص ص ٩١، ٩٢ .

(١٠٦) نيفين مسعد، المدخل الى النظام السعودى، م. س. ذ، ص ١٩ .

(١٠٧) مهدى حبيب، م. س. ذ، ص ٩٢.

(١٠٨) لمزيد من التفاصيل، انظر: خلدون النقيب، المجتمع والدولة فى الخليج والجزيرة العربية بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٧)، ص ص ١٠٥- ١٦١.

(١٠٩) Minnesto Lowyers International Human Rights Committee, Op. Cit, P. 8- 12.

(١١٠) مهدى حبيب، م. س. ذ، ص ٩٢.

(٧)

المؤسسة التشريعية فى اليمن

محمد محسن الظاهرى

تنقسم دراستنا للمؤسسة التشريعية فى اليمن الى النقاط التالية:-

أولاً : الإطار المجتمعى للمؤسسة الدستورية اليمنية.

١ - الإطار الاجتماعى.

٢ - الإطار السياسى.

ثانياً : تطور المؤسسة التشريعية فى اليمن من الثورة إلى الوحدة.

١ - السلطة التشريعية فى شمال اليمن (الجمهورية العربية اليمنية).

٢ - السلطة التشريعية فى جنوب اليمن (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية).

٣ - السلطة التشريعية فى اليمن الواحد (الجمهورية اليمنية).

ثالثاً : المؤسسة التشريعية والقبيلة فى اليمن.

رابعاً : المؤسسة التشريعية اليمنية بين نصوص الدستور وواقع الممارسة (نظرة تقويمية).

أولاً : الإطار المجتمعى للمؤسسة الدستورية فى اليمن

١ - الإطار الاجتماعى :

- طبيعة تكوين الدولة والمجتمع اليمنى:

يكاد يجمع الباحثون فى التاريخ السياسى اليمنى على أن الدولة اليمنية كانت «قَبَلّيّة» النشأة والتكوين، فقد كانت القبيلة القوية تتزعم وتتحالف مع القبائل الأخرى مكونة ما يسمى بـ «دولة القبيلة الغالبة»[1] أو دولة «العصبية الغالبة» بالمفهوم الخلدونى.

وإذا كانت اليمن قديماً قد تميزت بعصر دولة القبيلة الغالبة أو المتزعمة، فإن تاريخ اليمن الإسلامى عرف «الدويلات المتزامنة» والمتعاقبة، حيث زادت على اثنتى عشرة دولة[2]، أما التاريخ المعاصر فقد أعلن بدء دخول اليمن عصر الدولة الموحدة.

أما عن طبيعة المجتمع اليمنى، فإن «القبيلة» مازالت هى المكون الرئيسى للمجتمع اليمنى؛ حيث يتكون من مجموعة قبائل، كما أن القبائل اليمنية ما انفكت تمثل أكثر

العناصر الاجتماعية والسياسية فعالية، فالبنية الاجتماعية فى اليمن، هى بنية قبلية فى الأساس.

- علاقة الدولة بالمجتمع اليمنى:

بادئ ذى بدء، لابد من التأكيد على أن العلاقة بين أى مجتمع ودولته هى علاقة تأثير وتأثر، يحكمها الاتساق والتوازى، فبقدر ما تكون الدولة تمثيلاً أميناً للتفاعل والتوازن بين قوى المجتمع المتعددة، بقدر ما تكون العلاقة صحية وسوية(٣).

أما عن علاقة الدولة بالمجتمع اليمنى، فإنها علاقة صراعية ومأزومة. فالدولة اليمنية، شأنها شأن غالبية الدول، إن لم يكن جميع الدول العربية ما هى إلا جهاز فى أيدى النخب الحاكمة، التى لا تتمتع بشرعية راسخة، كما أنها تستخدم هذا الجهاز (الدولة) استخداماً استبدادياً تسلطياً(٤).

إن من أهم إشكالات علاقة الدولة بالمجتمع فى اليمن خاصة، وفى الوطن العربى عامة:

- اغتراب الدولة عن المجتمع، وعدم تعبيرها، حقاً وفعلاً، عن التكوينات والقوى الاجتماعية الرئيسية والقائمة فى هذا المجتمع.

- عجز الدولة اليمنية، وكذا العربية، عن ايجاد أطر قومية جديدة جامعة وقادرة على استبدال الأطر القديمة بأخرى حديثة، تعبر عن مصالح العصبيات الأدنى، وتمثل منافع وحاجات جميع الأفراد داخل الدولة(٥).

٢ - الإطار السياسى :

يتسم الإطار السياسى اليمنى بالآتى :

- شخصانية السلطة السياسية، حيث يتم اختزال مفهومى الدولة والنظام السياسى فى شخص الحاكم الفرد وقلة من أتباعه، أو فى زعيم الحزب «الأوحد» وأعوانه.

- حظر قيام المؤسسات السياسية الحديثة ومحاصرتها خاصة الجماعات الوسيطة التى يفترض قيامها بتجميع المصالح والتعبير عنها، ومن أهم شواهد هذا الحظر والتغييب لهذه المؤسسات الحديثة، مؤشران رئيسيان:

الأول: سياسى، فقد أجمعت القيادات السياسية اليمنية المتعاقبة على رفض قيام أحزاب سياسية لدرجة جعلت بعض الرؤساء اليمنيين يقرن الحزبية بالعمالة، حيث يرى

أحدهم أن «الحزبية تبدأ بالتأثر وتنتهى بالعمالة...»(٦). ويؤكد آخر آن «بلادنا ترفض الحزبية تحت أى مسمى أو قناع.. لأنها تقوم على أساس عمالات خارجية...»(٧)، ويصل هذا الاجماع الرئاسى اليمنى الى أنه «لا مكان للحزبية ولا لأى نشاط حزبى»(٨) أو السماح لحزب أوحد يحتكر السلطة، ويهيمن على المجتمع والدولة(٩).

الثانى : مؤشر دستورى، فقد أكد الدستور الدائم*، للجمهورية العربية اليمنية، سابقاً، الصادر عام ١٩٧٠ على أن (الحزبية بجميع أشكالها محظورة»(١٠)

- هامشية المشاركة السياسية وعدم فاعليتها(١١).

- فشل السلطات الحاكمة فى القيام بمهامها الأساسية، وعجزها عن تلبية الكثير من المطالب والحاجات المادية والمعنوية لغالبية أفراد المجتمع، فى مقابل «نجاح» هذه السلطات الحاكمة و «مبالغتها» فى تأدية وظائف: الردع والقهر والتخويف(١٢).

ثانياً : تطور المؤسسة التشريعية فى اليمن من الثورة إلى الوحدة

إذا كانت اليمن قد عرفت قديماً نوعاً من المجالس التشريعية(١٣)*، إلا أن تاريخها الحديث والمعاصر لم يشهد وجوداً فعلياً للمجالس النيابية (البرلمانية) الوطنية إلا منذ نهاية العقد السادس من هذا القرن.

---

* وفى هذا السياق يؤكد بعض الباحثين اليمنيين على أن اليمن قد عرفت اسلوب المشاركة فى الحكم منذ القدم؛ ويستشهدون بما ورد فى القرآن الكريم على لسان ملكة اليمن «بلقيس» بقولها:
«قالت يأيها الملأ افتونى فى أمرى ما كنت قاطعة أمراً حتى تشهدون». سورة النمل، من الآية: ٣٢.

* صدرت فى الجمهورية العربية اليمنية مجموعة كبيرة من الدساتير والإعلانات والقرارات الدستورية، حيث شهدت الفترة ما بين ١٩٦٢- ١٩٧٩ إصدار دستورين دائمين (دستور ١٩٦٤، ودستور ١٩٧٠)، وثلاثة دساتير مؤقتة (١٩٦٣، ١٩٦٥، ١٩٦٧)، وتسعة اعلانات دستورية (إعلانات: ١٩٦٢، ١٩٦٤، وثلاثة اعلانات عامى ١٩٧٤- ١٩٧٥، وأربعة إعلانات ما بين عامى ١٩٧٨ و١٩٧٩)، وثلاثة قرارات دستورية (فى اعوام ١٩٦٧- ١٩٦٩). أى أن مجموع ما صدر خلال هذه الحقبة الزمنية القصيرة، خمسة دساتير، تسعة اعلانات دستورية وثلاثة قرارات دستورية.
لمزيد من التفاصيل، راجع:
- قائد محمد طربوش، نظام الحكم فى الجمهورية العربية اليمنية: دراسة مقارنة مع البلدان العربية (ذات النظام الجمهورى)، (القاهرة: مكتبة مدبولى، ط ١، ١٩٩٠)، ص ص ٣٣، ٣٦- ٥٠.
مظهر محمد اسماعيل العزى، التطور الدستورى فى الجمهورية العربية اليمنية (دمشق: مطبعة الكاتب العربى، د. ط، ١٩٨٥)، ص ص ١٦٧ - ٤٧٠.

سيتم، هنا، تناول التجربة البرلمانية فى اليمن بشطريها كالآتى:

– السلطة التشريعية فى شمال اليمن (الجمهورية العربية اليمنية).

– السلطة التشريعية فى جنوب اليمن (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية).

١ – السلطة التشريعية فى شمال اليمن (الجمهورية العربية اليمنية، سابقاً)

رغم صدور مجموعة كبيرة من الدساتير والاعلانات والقرارات الدستورية** إلا أن البداية الحقيقية لقيام مجالس نيابية فعلية تعود الى عام ١٩٦٩. حيث تم «تعيين» أول مجلس نيابى عرف بـ «المجلس الوطنى المؤقت».

سيتم هنا تناول التجربة البرلمانية فى شمال اليمن، سابقاً، بدءاً من المجلس الوطنى المؤقت «المعين» عام ١٩٦٩، مروراً بمجلس الشورى عام ١٩٧١، وكذا مجلس الشعب التأسيسى عام ١٩٧٨، وانتهاءً بمجلس الشورى «المنتخب» بشكل مباشر عام ١٩٨٨.

– المجلس الوطنى المؤقت ١٩٦٩:

بناء على الإعلان الدستورى رقم ٢ الصادر بتاريخ ١٩٦٨/٩/٢٥ تم تشكيل المجلس الوطنى بطريقة التعيين من قبل رئيس المجلس الجمهورى، حيث نص قرار التشكيل على أن «يتألف المجلس الوطنى من خمسة واربعين عضوا»[١٤]

وقد حددت أهم صلاحيات المجلس الوطنى المؤقت فى:

وضع مسودة الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية، وقانون الانتخابات لمجلس الشورى، وحق اقتراح مشاريع القوانين واقرارها وقبول استقالة المجلس الجمهورى، واختيار مجلس جديد، ومراقبة الحكومة وحجب الثقة عنها[١٥].

ولقد تم تشكيل «المجلس الوطنى المؤقت» بطريقة «التعيين» ولم يكن منتخبا بشكل مباشر من الشعب.

وقد عرف الواقع السياسى اليمنى فكرة «التعيين» لبعض المجالس التشريعية، فيما بعد (مثل: تعيين جميع أعضاء مجلس الشعب التأسيسى فى ١٩٧٨/٢/٦. وكذا تحديد نسب

معينة للسلطة السياسية تقوم عادة بـ «تعيينها» إلى جانب بقية أعضاء المجالس النيابية المنتخبة).

ويبدو أن فكرة «التعيين» مرتبطة، أصلاً، بدرجة التطور السياسى التى يمر فيها المجتمع اليمنى، وبطبيعة ثقافته السياسية السائدة، وأعرافه وتقاليده الاجتماعية المرعية.

- مجلس الشورى (١٩٧١) :

شكل مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية، سابقاً والمعلن فى ٢٨/١٢/١٩٧٠، فقد نصت المادة ٤٦ منه على أن «يتألف مجلس الشورى من ١٥٩ عضواً منتخبين انتخاباً حراً ديمقراطياً ويحدد قانون الانتخابات شروط وطريقة اكتساب العضوية، ولرئيس المجلس الجمهورى أن يعين عشرين بالمائة (٢٠٪) من عدد الاعضاء[١٦].

وقد مُنح مجلس الشورى مهام واختصاصات متعددة، فمجلس الشورى هو الهيئة التشريعية العليا للدولة[١٧]، ويقوم بانتخاب أعضاء المجلس الجمهورى[١٨]، ومراقبة السلطة التنفيذية[١٩]، ومنح الثقة للحكومة[٢٠] وحجبها عنها[٢١]، كما أن من حق المجلس إقرار الميزانية العامة للدولة[٢٢]

ورغم أن مجلس الشورى قد انتخب بطريقة غير مباشرة* إلا أن من أهم دلالاته السياسية، أنه يعد أول مجلس نيابى منتخب فى تاريخ اليمن الحديث والمعاصر، وقد استمر مجلس الشورى المذكور يمارس مهامه كسلطة تشريعية حتى تم تجميده من قبل ما عرف بـ «حركة حزيران/ يونيه التصحيحية» بتاريخ ١٣/٦/١٩٧٤، ورغم أن هذا التجميد لم يدم أكثر من خمسة شهور، حيث سمح الرئيس ابراهيم الحمدى لمجلس الشورى باستئناف مهامه بتاريخ ٢٢/١٠/١٩٧٤، إلا أن الرئيس الحمدى، نفسه، عاد فقام بحل المجلس فى ٢٢/١٠/١٩٧٥[٢٣].

- مجلس الشعب التأسيسى (١٩٧٨)

عقب اغتيال الرئيس اليمنى/ ابراهيم الحمدى، ومجىء الرئيس / أحمد الغشمى خلفاً له، تم تشكيل مجلس نيابى بديل لمجلس الشورى المنحل.

حيث تم بتاريخ ١٩٧٨/٢/٦ تشكيل ما سمى بـ «مجلس الشعب التأسيسى» من ٩٩ عضواً، ورغم أن طريقة تكوينه كانت بالتعيين من قبل الرئيس الغشمى، إلا أنه قد أعطى بعض الصلاحيات.

حيث كان من المهام الأساسية للمجلس «المعين»:

اقتراح شكل رئاسة الدولة، وتنقيح أحكام الدستور، وابداء الملاحظات على مشاريع القوانين التى يحيلها إليه مجلس القيادة[٢٤].

وقد تم توسيع اختصاصات مجلس الشعب التأسيسى وزيادة أعضائه، عقب اغتيال الرئيس السابق أحمد الغشمى، وتولى الرئيس الحالى/ على عبدالله صالح السلطة.

فوفقاً للإعلان الدستورى رقم ٣ الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٧٩/٤/٨، نصت مادته الأولى على أن:

«يتألف مجلس الشعب التأسيسى من ١٥٩ عضواً يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية..»[٢٥].

كما أكدت المادة الثانية من الإعلان الدستورى المذكور، على توسيع صلاحيات هذا المجلس، والمتمثلة فى:

مناقشة مشاريع القوانين وتعديلها وإقرارها، ومناقشة الحسابات الختامية للميزانية العامة للدولة، والقيام بأعمال اللجنة العليا للانتخابات وإعداد البلاد لانتخابات عامة حرة مباشرة[٢٦].

ورغم زيادة عدد أعضاء هذا المجلس من ٩٩ عضواً الى ١٥٩ عضواً، وتوسيع مهامه وصلاحياته، إلا أن ما يلفت الانتباه، هنا، أن طريقة تكوين هذا المجلس (والتى كانت بالتعيين بدلاً عن الانتخاب) قد مثلت نكوصاً عن التوجه الديمقراطى النسبى، حينذاك؛ حيث إن طريقة تكوين المجلس السابق عليه (مجلس شورى عام ١٩٧١) قد كانت بالانتخاب غير المباشر، ويبدو أن ظاهرة عدم الاستقرار السياسى التى مر بها النظام السياسى اليمنى آنذاك قد ساعدت على هذا النكوص عن «بوادر» التوجه الديمقراطى النسبى فى اليمن الشمالى.

- **مجلس شورى (١٩٨٨) :**

يعد هذا المجلس، أول مجلس نيابى تشريعى يمنى ينتخب وفقاً لنصوص الدستور الدائم الصادر عام ١٩٧٠.

فوفقا للمادة ٤٦ من الدستور [٢٧]، تم بتاريخ ١٩٨٨/٧/٦ انتخاب مجلس شورى بالاقتراع العام الحر المباشر، حيث تم انتخاب ١٢٨ عضواً وتعيين ٣١ عضواً بقرار جمهورى، ليصبح مجموع عدد أعضاء السلطة التشريعية ١٥٩ عضواً. وتبلغ مدة عضوية المجلس أربع سنوات[٢٨] وقد عقد مجلس الشورى «المنتخب» أولى جلساته بتاريخ ١٩٨٨/٧/١٢[٢٩].

ويعتبر المجلس النيابى المذكور هو الهيئة التشريعية العليا للدولة[٣٠]. وقد حدد دستور عام ١٩٧٠ وظائف المجلس فى ثلاث وظائف رئيسية هى:

الوظيفة التشريعية، حيث يحق لمجلس الشورى اقتراح مشاريع القوانين[٣١]. والوظيفة السياسية، حيث منح الدستور مجلس الشورى حق مراقبة اعمال السلطة التنفيذية، وكذا حق سحب الثقة من الحكومة[٣٢].

وفى ذات الوقت فقد أعطى الدستور لرئيس المجلس الجمهورى (السلطة التنفيذية) حق حل مجلس الشورى[٣٣].

أما وظيفة المجلس النيابى المالية، فقد نصت المادة ١١١ من الدستور على أن «إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها لا يكون إلا بقانون..»[٣٤].

كما أكدت المادة ١١٢ على أنه لا يجوز للحكومة عقد قرض إلا بموافقة مجلس الشورى[٣٥]. ومنح المجلس،أيضاً، حق إقرار كل من الميزانية العامة للدولة[٣٦]،وكذا إقرار الحساب الختامى[٣٧].

- **طبيعة نظام الحكم فى الشطر الشمالى (سابقا) فى ظل الدستور الدائم لعام ١٩٧٠.**

باستقراء نصوص الدستور الدائم لسنة ١٩٧٠، يلاحظ أنه أخذ بالنظام الجمهورى النيابى[٣٨]، مع الأخذ ببعض مظاهر كل من النظامين البرلمانى والرئاسى.

فقد أخذ الدستور ببعض مظاهر النظام البرلمانى، عندما أقر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية(٣٩).

كما أكد الدستور على الفصل المرن والمتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أكد على حق الرقابة المتبادلة بينهما، حيث إن للسلطة التشريعية (مجلس الشورى) حق مساءلة الحكومة وحجب الثقة عنها(٤٠)، وفى المقابل منح الدستور السلطة التنفيذية (المجلس الجمهورى) حق حل السلطة التشريعية(٤١).

أما بعض مظاهر النظام الرئاسى الذى أقرها الدستور فقد تمثلت بمنح الدستور السلطة التنفيذية صلاحيات حقيقية وفعلية(٤٢).

٢ - السلطة التشريعية فى جنوب اليمن (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، سابقاً)

لقد أعلن استقلال الشطر الجنوبى من اليمن (سابقاً)، عقب انسحاب الاستعمار البريطانى* بتاريخ ٣٠/١١/١٩٦٧.

وبعد صراع مرير مع جبهة التحرير، حسمت الجبهة القومية الأمور لصالحها؛ حيث تولت زمام السلطة بما فيها السلطة التشريعية(٤٣).

وفى ٢٠/١١/١٩٧٠ صدر الدستور الجديد للبلاد التى أصبحت تعرف رسمياً، آنذاك، بـ «جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية».

وقد عرّف الدستور، المؤسسة التشريعية الممثلة فى مجلس الشعب الأعلى، على أن هذا المجلس بمثابة الاداة العليا لسلطة الدولة، علاوة على كونه الاداة الدستورية والتشريعية(٤٤).

كما نصت المادة ٦٨ من الدستور على أن: «يشكل مجلس الشعب الأعلى من ١٠١ عضو ينتخبون عن طريق انتخابات عامة ومتساوية ومباشرة ...»(٤٥).

* لابد من التنويه هنا إلي أن الشطر الجنوبي من الوطن اليمني قد عرف بعض المجالس التشريعية، إبان السيطرة الاستعمارية البريطانية. ولكن هذه المجالس كانت خاضعة للسيطرة البريطانية.

أما مدة مجلس الشعب الأعلى، وفقاً لدستور ١٩٧٠، فقد حددت بثلاث سنوات(٤٦).

وقد أقام الدستور المذكور مجلساً تشريعياً من ١٠١ نائب يمثلون المجالس المحلية والنقابات. كما اختار المجلس لجنة مكونة من ١١٠ أعضاء لتسيير الجبهة القومية (الحزب الرسمي الأوحد آنذاك(٤٧).

وفى دورته المنعقدة بتاريخ ٣١/١٠/١٩٧٨ أقر مجلس الشعب الأعلى (السلطة التشريعية) الدستور المعدل.

حيث نصت مادته الثالثة على أن «الحزب الاشتراكى المسلح بنظرية الاشتراكية العلمية هو القائد والموجه للمجتمع والدولة...»(٤٨).

كما أن تنظيم سلطة الدولة واداراتها يخضع لمبدأ المركزية الديمقراطية(٤٩) وتعمل الدولة على نشر أفكار الاشتراكية العلمية(٥٠).

كما أكد الدستور على أن مجلس الشعب الأعلى هو الاداة العليا لسلطة الدولة، وهو الاداة التشريعية التى تقر مبادئ الدولة وسياستها(٥١).

أما عدد أعضاء مجلس الشعب الأعلى فيبلغ ١١١ عضواً ينتخبون بطريقة حرة عامة ومباشرة وبالاقتراع السرى. ومدة المجلس خمس سنوات اعتباراً من تاريخ أول اجتماع له(٥٢).

وقد حصر دستور عام ١٩٧٨ صلاحيات مجلس الشعب الأعلى فى الآتى:

إقرار الدستور وتعديله، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وإقرار ميزانية الدولة وتعديلها، وكذا إقرار الاتفاقات الدولية المرتبطة بقضايا الدفاع والاتحاد والسلم وتعديل الحدود. بالاضافة الى قيام المجلس بتشكيل هيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى، ومجلس الوزراء، وأية اجهزة اخرى(٥٣).

كذلك منح الدستور مجلس الشعب الأعلى حق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء(٥٤).

وهكذا يلاحظ أن الدستور قد أكد على أن السلطات العامة الثلاث (التشريعية

والتنفيذية والقضائية) لا تعمل بشكل مستقل، بل هى سلطات مندمجة فى إطار سلطة الدولة الواحدة، الممثلة فى السلطة التشريعية (مجلس الشعب الأعلى)(٥٥).

وقد أكد الدستور، ايضاً، على أن السلطة التشريعية فى الدولة تأخذ مستويين، الاول مركزى، ممثلا فى مجلس الشعب الأعلى، والمستوى الاخير، محلى ممثلا فى مجالس الشعب المحلية فى المحافظات والمديريات والمراكز المنتخبة من قبل المواطنين لمدة عامين ونصف(٥٦).

ويشير البعض الى أن الجبهة القومية، سابقاً، ثم الحزب الاشتراكى اليمنى، تاليا كانا هما المالكين الحقيقيين للسلطة، حيث كانت مختلف الهيئات تعمل تحت سيطرة الحزب الحاكم واشرافه(٥٧).

وخاصة اذا علمنا أن الأمين العام للحزب كان يتولى منصب رئيس مجلس الرئاسة لمجلس الشعب الأعلى (السلطة التشريعية). وبالتالى فقد كانت أمانة الحزب الاشتراكى اليمنى ومكتبه السياسى صاحبا السلطة الحقيقية، ومصدر كل القرارات(٥٨).

وهكذا يتضح أن نظام الحكم فى الشطر الجنوبى من اليمن (سابقا) هو نظام قريب من النظام المجلسى، كما انه من ناحية أخرى يتطابق فى كثير من سماته مع النظام السياسى السوفيتى (سابقاً)؛ لاسيما وأنه يأخذ بنظام الحزب الواحد(٥٩).

٣- السلطة التشريعية فى اليمن الواحد

لقد تم إعادة تحقيق الوحدة اليمنية فى ٢٢ آيار/مايو ١٩٩٠ حيث توحد الشطران تحت اسم «الجمهورية اليمنية».(٦٠)

سيتم، هنا، دراسة المؤسسة التشريعية فى اليمن الواحد وفقاً للتقسيم الآتى:

- التطور الدستورى لقيام دولة الوحدة اليمنية:

رغم أن إعلان قيام دولة اليمن الواحد فى ١٩٩٠/٥/٢٢ لم يرتكز بشكل كامل على نصوص مشروع دستور دولة الوحدة المنجز فى ١٩٨١/٩/٣٠ من قبل اللجنة الدستورية

المشتركة المكونة من مسئولى حكومتى الشطرين، سابقاً.[٦١] إلا أن مشروع هذا الدستور قد مثل حضوراً واضحاً لبعض مواده من خلال مضمون ماعرف باتفاق عدن الصادر بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٣٠ . والذى تضمن نقاطا عدة، منها:

- إحالة مشروع الدستور إلى السلطتين التشريعيتين (مجلسى الشورى والشعب) فى شطرى اليمن؛ للموافقة عليه طبقاً للأنظمة الدستورية لكل منهما خلال فترة زمنية اقصاها ستة أشهر.

- يقوم رئيسا الشطرين بتفويض من السلطتين التشريعيتين بتنظيم عمليتى الاستفتاء على مشروع الدستور، وانتخاب سلطة تشريعية موحدة للدولة الجديدة طبقاً للدستور الجديد.[٦٢]

كما تم انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة للدولة اليمنية الجديدة طبقاً للمادة ٨٢ من مشروع الدستور، الذى ينص على «أن رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب»[٦٣]

- **مرحلة الاستفتاء على دستور دولة الوحدة**

عقب إعلان قيام دولة الوحدة، عقدت السلطة التشريعية الجديدة والمكونة من المجلسين النيابيين، سابقاً، بتاريخ ١٩٩٠/٥/٢٧ حيث منحت الثقة للحكومة الجديدة للفترة الانتقالية.

وكان اتفاق اعلان الجمهورية اليمنية قد نص على قيام مجلس رئاسة للجمهورية (السلطة التنفيذية) خلال الفترة الانتقالية التى حددت بفترة عامين وستة أشهر، على أن يتكون مجلس النواب (السلطة التشريعية) خلال هذه الفترة من كامل أعضاء مجلسى الشورى والشعب الأعلى، بالاضافة إلى تعيين ٣١ عضواً يصدر بهم قرار مجلس الرئاسة، بحيث يمارس مجلس النواب الجديد كافة الصلاحيات المنصوص عليها فى مشروع الدستور، عدا انتخاب مجلس الرئاسة وتعديل الدستور.[٦٤]

وقد تم انزال مشروع دستور دولة الوحدة للاستفتاء الشعبى، وشُكلت لجنة عليا للاستفتاء. تمت عملية الاستفتاء خلال يومى ١٥ و١٦ آيار/مايو ١٩٩١.

وكانت نتيجة الاستفتاء على الدستور كالتالى:

بلغت نسبة الذين قالوا (نعم) (٩٨,٣ ٪). وكانت نسبة الذين صوتوا ضد الدستور (١,٥ ٪). أما الذين حملت أوراق استفتائهم آراء باطلة من الناحية القانونية فكانت (٠,٢ ٪).[٦٥]

ورغم أن نتائج بعض الاستفتاءات العربية (وخاصة الرئاسية منها)، قد وصلت فى معظمها (كما هى العادة) إلى ٩٩,٩٠ ٪، إلا أن أهم دلالات ارتفاع نسبة الاستفتاء الشعبى على الدستور اليمنى، هنا، أنه يعد من اصدق الاستفتاءات الشعبية؛ ليس لأنه استفتاء على بقاء حاكم سياسى «مدى الحياة» وللأبد؟! بل لأنه استفتاء على إعادة توحيد وطن «واحد» شُطر رغم أنف اصحابه اليمنيين، الذين انتظروا هذا اليوم طويلاً.

- النظام السياسى اليمنى وفقاً لدستور دولة الوحدة:
لقد أكد دستور دولة الوحدة اليمنية على عدة مبادئ، منها:

- السيادة الشعبية، فقد نص الدستور على أن «الشعب مالك السلطة ومصدرها ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة.[٦٦]

- فصل السلطات مع التعاون فيما بينها، لقد أخذ الدستور بمبدأ الفصل المرن بين السلطات العامة الثلاث، كما أكد على وجود علاقة رقابية وتعاونية متبادلة فيما بينها، وخاصة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ فللسلطة التنفيذية صلاحيات عدة تجاه السلطة التشريعية، منها:

حق حل مجلس النواب.[٦٧] والاعداد لانتخابات مجلس النواب والاشراف عليها.[٦٨] وبالمقابل فقد خول الدستور للسلطة التشريعية صلاحيات، تستطيع من خلالها التأثير على السلطة التنفيذية ومراقبتها. ومن هذه الصلاحيات، حق أعضاء مجلس النواب فى سؤال الحكومة واستجوابها.[٦٩] وكذا ترشيح أعضاء السلطة التنفيذية (مجلس الرئاسة) وانتخابهم،[٧٠] كما تمارس السلطة التشريعية دورها الرقابى ايضاً، من خلال حق مجلس النواب فى حجب الثقة وسحبها عن الحكومة.[٧١]

أما عن أهم سمات هذا الدستور، فقد تمثلت فى:

التمسك بالشريعة الإسلامية «كمصدر رئيسي للتشريع». (٧٢) والتوكيد على العروبة والإسلام انتماءً ووحدة فـ«الشعب اليمنى جزء من الأمة العربية والعالم الإسلامى». (٧٣)

كذلك السعى لتحقيق تنمية شاملة، عن طريق بناء اقتصاد وطنى قوى متحرر من التبعية، مع التأكيد على بناء قطاع عام متطور، مع صيانة الملكية الخاصة، إضافة إلى «... اقامة علاقات اشتراكية مستلهمة التراث الإسلامى العربى وظروف المجتمع اليمنى». (٧٤)

كما أن الدستور لم يحظر الحزبية، حيث إن «للمواطنين... الحق فى تنظيم أنفسهم سياسيا ومهنيا ونقابيا...». (٧٥)*

كما أن الدستور أكد على مفهوم القيادة الجماعية لرئاسة السلطة التنفيذية، حيث نصت المادة ٨٢ على أن «رئاسة الجمهورية اليمنية يمارسها مجلس رئاسة مكون من خمسة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب». (٧٦)

---

* يري بعض الباحثين أن الدستور اليمني لم يحدد بشكل جلي وقاطع موقفه من الحزبية؛ حيث إن الاعتماد علي ما ورد في نص المادة ٣٩ وحدها التي أقرت حق المواطنين في تنظيم أنفسهم سياسياً لا يعطي دليلاً كافياً بأن الدستور قد حدد نظام الحكم بأنه متعدد حزبياً.

للتعرف تفصيلاً علي هذا الرأي، انظر:

- حسن أبو طالب، الوحدة اليمنية دراسات في عمليات التحول من التشطير إلي الوحدة، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ص ١، ١٩٩٤)، ص ١٢٠.

ورغم وجاهة الرأي السالف وصحته، إلا أنه يمكن تسجيل الملاحظات الآتية:

- إن عدم وضوح نصوص دستور دولة الوحدة تجاه الأخذ بالتعددية الحزبية قد يعود إلي زمن صياغة مشروع هذا الدستور؛ حيث أعد في ظروف وتوقيت كانت الحزبية محظورة دستورياً في الشطر الشمالي من اليمن حيث نظر إليها علي أنها بالضرورة مقترنة بالعمالة؟! أما في الشطر الجنوبي سابقاً، فقد أخذ بنظام الحزب الواحد؛ حيث نظر إلي التعددية الحزبية علي أنها مفهوم غربي رأسمالي وافد يتعين رفضه؟!.
- لقد كان من ضمن شروط قيام دولة الوحدة اليمنية اقرار التعددية الحزبية وهذا ما حدث بالفعل، حيث عرفت اليمن الموحدة التعددية الحزبية واقعياً قبل اقرار مشروع الدستور والمصادقة عليه.

أما السلطة التشريعية – طبقاً للدستور – فإنها تتكون من مجلس واحد ممثلاً فى مجلس النواب، الذى يتألف من ثلاثمائة عضو وعضو واحد (٣٠١)**، ينتخبون بطريق الاقتراع السرى الحر المباشر المتساوى، وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكانى مع تجاوز عن نسبة ٥٪ زيادة أو نقصانا وينتخب عن كل دائرة عضو واحد.(٧٧) كما أن مدة المجلس اربع سنوات شمسية.(٧٨)

وقد أكد الدستور على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذى يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة بما فيها الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا الميزانية العامة والحساب الختامى. كما أن السلطة التشريعية (ممثلة فى مجلس النواب) تمارس التوجيه على أعمال السلطة التنفيذية والرقابة عليها.(٧٩)

– التجربة البرلمانية فى اليمن الموحد:

شهدت اليمن منذ إعلان دولة الوحدة فى ١٩٩٠/٥/٢٢ قيام مجلسين نيابيين، الأول وجد خلال الفترة ١٩٩٠/٥/٢٧ وحتى ١٩٩٣/٢/٨، أما المجلس الأخير، وهو البرلمان الحالى فقد انتخب بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٧. ويعد أول مجلس نيابى يمنى موحد ينتخب وفقاً للتعددية السياسية والحزبية.

– مجلس نواب عام ١٩٩٠:

يمثل هذا المجلس أول سلطة تشريعية لليمن الموحد (الجمهورية اليمنية)، حيث تكون من ٣٠١ عضو.(٨٠)

وقد عقد مجلس النواب أول دوراته البرلمانية* بتاريخ ١٩٩٠/٥/٢٧ حيث تم فيها منح الثقة لأول حكومة موحدة فى تاريخ اليمن المعاصر.(٨١)

– الأداء البرلمانى للمجلس:

سعى مجلس النواب إلى البدء بالتشريع لدولة الوحدة، حيث قام بمناقشة عدد من مشاريع القوانين واقرارها.

** تم تحديد عدد أعضاء مجلس النواب وفقاً للمادة ٦٢ من الدستور المعدل بتاريخ ١٩٩٤/٩/٢٩.

* مما يلفت الانتباه، فى هذا السياق، أن العمل البرلمانى اليمنى كان علنياً حيث كانت جلسات المجلس النيابى تذاع عبر وسائل الاعلام الجماهيرى، علي الهواء مباشرة. وهذا ما لم تعتاده اليمن من قبل.

وقد بدأ المجلس عمله التشريعى من نقطة البداية؛ لأن التشريعات الشطرية السابقة يفترض سقوطها تلقائياً بإعلان الوحدة اليمنية.(٨٢)

وقد أنجز المجلس كثيراً من التشريعات التى تنظم الحياة السياسية والاجتماعية فى اليمن، وصلت إلى ٥٩ قانوناً.(٨٣)

أما الأداء الرقابى للسلطة التشريعية فقد اتسم بالتواضع وعدم الفاعلية. وقد علل رئيس مجلس النواب آنذاك، مؤكداً على أن قصور المجلس فى اداء وظيفته الرقابية يرجع إلى طبيعة المرحلة الانتقالية التى كانت تمر بها اليمن، اضافة إلى «... عدم وضوح الفصل بين الكتل البرلمانية التى تمثل الحكومة، والتى هى جزء من السلطة التنفيذية وبين الكتل البرلمانية المعارضة».(٨٤)

ويؤكد، أيضاً، رئيس المجلس النيابى على طبيعة العلاقة التعاونية بين كل من المجلس والحكومة، وعدم فاعلية الرقابة البرلمانية، بقوله:

«... ولذا فقد حاولنا أن نقوم بدور المساند للحكومة وليس دور المعارض لها».(٨٥)

- التجربة البرلمانية الحالية والتعددية السياسية فى اليمن الواحد

يعد مجلس النواب الحالى أول مجلس تشريعى يُنتخب عقب قيام دولة الوحدة اليمنية واقرار التعددية السياسية والحزبية.

سيتم، هنا، تناول التجربة البرلمانية الحالية فى إطار التعددية السياسية، وفقاً للتقسيم التالى:

- التعددية السياسية فى اليمن الموحد:

رغم أن كثيراً من الأحزاب اليمنية غير الرسمية كانت تمارس أعمالها سراً*، قبل إعادة تحقيق الوحدة اليمنية إلا أن الإعلان الرسمى عن التعددية السياسية قد جاء عقب قيام دولة الوحدة وميلاد اليمن الواحد فى ٢٢ آيار/مايو ١٩٩٠.

*** تنتظم هذه الأحزاب السرية فى ثلاثة تيارات رئيسية، هى: التيار الإسلامى والتيار القومى (بعثى- ناصرى)، والتيار الماركسى. للتعرف تفصيلاً على هذه الأحزاب، انظر: صالح حسن سميع، أزمة الحرية السياسية فى الوطن العربى، (القاهرة: الزهراء للإعلام العربى، ط ١، ١٩٨٨)، ص ص ٣٨٦- ٣٨٩.**

فقد أقرت لجنة التنظيم السياسى الموحد المُشكّلة من مسئولى الشطرين على «احتفاظ الحزب الاشتراكى اليمنى والمؤتمر الشعبى العام باستقلاليتهما، وحق القوى الوطنية والشخصيات الاجتماعية الوطنية بممارسة نشاطهم السياسى» .(٨٦)

كما أن دستور الدولة اليمنية الجديدة، قد أباح حريات التنظيم السياسى والمهنى والنقابى،(٨٧) وكذا حرية الرأى والتعبير.(٨٨) بل إن دستور الجمهورية «المعدل» بتاريخ ٢٩/٩/١٩٨٤، قد نص صراحة على أخذ النظام السياسى اليمنى بالتعددية السياسية والحزبية، حيث نص فى مادته الخامسة على أنه «يقوم النظام السياسى للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً...» .(٨٩)

أما قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية الصادر بتاريخ ١٧/١١/١٩٩١ فقد أكد فى مادته الخامسة على أن «لليمنيين حق تكوين الاحزاب والتنظيمات السياسية ولهم حق الانتماء الطوعى لأى حزب أو تنظيم سياسى...» .(٩٠)

وهكذا، وفى ضوء التوجه الجديد للنظام السياسى اليمنى، اعلنت الأحزاب السياسية عن نفسها، وانتقلت من السرية إلى العلانية فى ممارسة نشاطها السياسى.

وقد بلغ عدد الأحزاب اليمنية إلى مايربو على ٤٦ حزباً وتنظيماً سياسياً.(٩١)

أما عدد الصحف والمجلات التى رخص لها حتى نهاية عام ١٩٩١، فقد بلغ مائة وثلاثة وعشرين مطبوعاً.(٩٢)

- من أهم سمات التعددية السياسية فى اليمن:

- هى تعددية تقاسمية لاتداولية:

بمعنى تمسك السلطة الحاكمة بالسلطة واقتسامها بدلاً من تداولها، وخاصة قمة الهرم السياسى أو رئاسة الدولة.

- هى تعددية سياسية تركن إلى قاعدة اجتماعية (قبلية)؛ حيث يتسابق غالبية الأحزاب إلى كسب ود القبائل (شيوخاً وأفراداً) إلى صفها، ومحاولة استقطابهم ومنحهم عضوية هذه الأحزاب.

- هى تعددية سياسية مختلطة، تجمع بين التقليدية والحداثة؛ حيث يتعانق الحزب مع القبيلة، أو بمعنى أدق يبرز مفهوم «الحزب القبيلة». فيتم «قَبيلَة الحزب» و«تحزيب القبيلة».

- صعوبات التعددية السياسية فى اليمن:

يمكن بيان أهم الصعوبات التى تواجه التعددية السياسية والحزبية فى اليمن كالآتى:

- صعوبات ثقافية، وتتمثل فى:

غياب ثقافة سياسية ملائمة لقيام تعددية سياسية فاعلة حيث تتسم الثقافة السياسية اليمنية (على مستوى النخبة والجماهير) بأنها ثقافة طاردة لأى تعددية سياسية وحزبية فاعلة.

حيث كانت غالبية الشعب اليمنى فى كلا الشطرين تقف موقفاً عدائياً تجاه الحزبية؛ بسبب التنشئة السياسية المغلوطة ففى شمال اليمن نُظر إلى مفهوم الحزبية على أنه مفهوم مقترن بالعمالة بالضرورة.(٩٣)

أما فى جنوب اليمن، فإن النخبة الحاكمة كانت قد حددت موقفها من الحزبية انطلاقاً من ايديولوجيتها المتمثلة فى «الاشتراكية العلمية»؛ حيث نُظر إلى المفهوم الحزبى من زاوية (ماركسية - لينينية)، والمتمثلة فى مفهوم «الحزب الطليعى الواحد»، ومن ثم نظر إلى التعددية الحزبية على أنها مفهوم (غربى رأسمالى وافد) يجب رفضه ومحاربته.

- صعوبات سياسية:

حيث إنه بسبب شخصانية السلطة السياسية، تقوم السلطة الحاكمة بحظر قيام مؤسسات سياسية حديثة وفاعلة وكذا الرفض المطلق لقبول مفهوم «التداول السلمى للسلطة»، حيث يتم تداول السلطة السياسية فى اليمن عن طريق لعبة الانقلابات والاغتيالات.(٩٤)

إضافة إلى اتسام كثير من الاحزاب والتنظيمات السياسية اليمنية بالقصور الذاتى؛ فهى أحزاب مشوهة وغير ديمقراطية فى علاقاتها، سواء أكانت هذه العلاقات داخلية أم خارجية.

- **صعوبات اقتصادية :**

فبسبب تخلف الاقتصاد اليمنى وضعفه، ومن ثم تدهور الوضع الاقتصادى، فإن بعض الأحزاب السياسية، وكذا بعض القبائل تسعى للبحث عن تمويل خارجي مما يؤول بالأحزاب وبعض القبائل لأن تكون تابعة وراهنة لارادتها السياسية لقوى اجنبية، غالبا.

- **صعوبات اجتماعية :**

إن ارتفاع نسبة الأمية فى المجتمع اليمنى، والتى قد تتعدى (٨٠٪) من مجموع السكان، قد يفقد المواطن اليمنى فعالية مشاركته السياسية ووعيه السياسى، ومن ثم يحد من قدرته على التغيير السياسى بالضرورة.

- الخارطة السياسية التى افرزتها أول انتخابات نيابية يمنية فى ظل التعددية السياسية عام ١٩٩٣

إذا كان جوهر التعددية السياسية يتمثل فى مبدأ تداول السلطة السياسية وتناوبها سلميا، من خلال انتخابات حرة تنافسية. فإن السؤال الذى يفرض نفسه هنا، يتمثل فى محاولة السعى لمعرفة موقع الانتخابات النيابية، التى اجريت بتاريخ ١٩٩٣/٤/٢٧، ومدى قربها أو بعدها من هذا المبدأ التنافسى؟

- الخارطة السياسية وقضية الانتخابات النيابية عام ١٩٩٣

كما اسلفنا، فقد بلغ عدد الأحزاب السياسية فى اليمن عقب اقرار التعددية الحزبية ٤٦ حزباً سياسياً.

أما عدد الأحزاب اليمنية التى قدمت برامج انتخابية فقد بلغ عددها ١٤ حزباً، بما فيها الحزبان الحاكمان، آنذاك. كما تقدم ٧ أحزاب بمرشحين دون تقديم برامج انتخابية إضافة إلى أن هناك حوالى ٢٥ حزباً صغيراً اعلن عن نفسه، ولم يتقدم ببرامج انتخابية أو بمرشحين إلى هذه الانتخابات النيابية التى اجريت فى ١٩٩٣/٤/٢٧ .[٩٥]

وقد نص «قانون الانتخابات العامة» الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٦/٨، فى مادته الثامنة والاربعين، على أن «يتألف مجلس النواب من أعضاء ينتخبون بطريقة الاقتراع السرى العام الحر والمباشر والمتساوى، وتقسم الجمهورية إلى (٣٠١) دائرة انتخابية متساوية من

حيث العدد السكانى مع التجاوز عن نسبة (٥ ٪) زيادة أو نقصان وينتخب عن كل دائرة عضو فى مجلس النواب» .(٩٦)

وقد كانت نتائج الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٣ كالتالى:

الحزب / التنظيم	عدد المقاعد	نسبة عدد المقاعد إلى اجمالى عدد اعضاء مجلس النواب
المؤتمر الشعبى العام	١٢٣	٤١ ٪
التجمع اليمنى للإصلاح	٦٢	٢١ ٪
الحزب الاشتراكى اليمنى	٥٦	١٩ ٪
حزب البعث العربى الاشتراكى	٧	٢ ٪
حزب الحق	٢	٢ ٪
التنظيم الوحدوى الشعبى الناصرى	١	
الحزب الناصرى الديمقراطى	١	
تنظيم التصحيح الشعبى الناصرى	١	
دائرة مؤجلة	١	
المستقلون	٤٧	١٥ ٪
الإجمالى	٣٠١	١٠٠ ٪

المصدر: رشاد محمد العليمى وأحمد على البشارى، المرجع السابق، ص ٨.

وقد بلغ عدد المرشحين فى الانتخابات ٤٧٨١، مرشحاً منهم ٣٤٢٩، مرشحاً مستقلاً (بنسبة ٧٢٪ من جملة المرشحين) و ١٣٥٢، مرشحاً حزبياً.

وقد تنافس فى الانتخابات خمسون امرأة يمنية فى ثلاثين دائرة انتخابية، بينهن ١٦، مرشحة حزبية توزعن بين مختلف الأحزاب السياسية. وقد فازت امرأتان من الحزب الاشتراكى اليمنى[٩٧].

– أهم دلالات الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٣.

– لقد أكدت الانتخابات النيابية اليمنية، وجود نوعين من الأحزاب، الأول، أحزاب فاعلة ذات تأثير فى الحياة السياسية اليمنية، وهى تلك الأحزاب التى حصلت على أعلى الأصوات وهى (حزب المؤتمر الشعبى العام، والتجمع اليمنى للاصلاح والحزب الاشتراكى اليمنى).

أما النوع الأخير من الأحزاب، فهى أحزاب غير فاعلة وهى تلك التى لم تفز بأى مرشح فى الانتخابات، مثل أحزاب (رابطة أبناء اليمن وحزب القوى الشعبية، والجبهة الوطنية، وحزب التحرير..»[٩٨]

– رغم ضعف مشاركة المرأة اليمنية فى الانتخابات إلا أن خوض ونزول خمسين امرأة المعركة الانتخابية وفوز مرشحتين بعضوية مجلس النواب، يعد امراً ايجابياً مقارنة بتجارب بعض دول الجوار الجغرافى خاصة إذا علمنا أن المرأة اليمنية قد شاركت فى الانتخابات النيابية كناخبة ومرشحة فى آن معاً.

– بروز ظاهرة المستقلين، وارتفاع نسبة ترشيحهم فى الانتخابات (٧٢٪). ورغم أن بعضهم ينتمى سياسياً إلى بعض الأحزاب، إلا أن بروز ظاهرة هؤلاء المستقلين ربما يعد أحد مؤشرات انخفاض قدرة الأحزاب السياسية على احتواء بعض الفاعلين السياسيين فى الساحة اليمنية.

كما أن من أهم نتائج الانتخابات النيابية عام ١٩٩٣ ظهور ثلاث قوى سياسية على الساحة اليمنية، ممثلة فى أحزاب: المؤتمر الشعبى العام بزعامة الرئيس اليمنى/ على عبدالله صالح، والذى احتل المرتبة الأولى فى الانتخابات وحزب التجمع اليمنى

للاصلاح، الذى احتل المرتبة الثانية والذى يتزعمه شيخ مشايخ قبائل حاشد (هذا الحزب عبارة عن تحالف بين بعض القبائل اليمنية مع الحركة الاسلامية ممثلة فى جماعة الاخوان المسلمين فى اليمن). والحزب الاشتراكى اليمنى، الذى كان يتزعمه، سابقاً، على سالم البيض، والذى احتل المرتبة الثالثة فى الانتخابات المذكورة(٩٩)

وقد تم تشكيل ائتلاف حاكم من هؤلاء الأحزاب الثلاثة الفائزة فى الانتخابات(١٠٠)

وبنشوب الأزمة اليمنية، وهزيمة الحزب الاشتراكى اليمنى فى ما عرف بأزمة الانفصال، التى حدثت عام ١٩٩٤ أصبح الائتلاف الحكومى مكوناً من حزبى المؤتمر الشعبى العام وحزب التجمع اليمنى للاصلاح.

ورغم أن المجلس النيابى المنتخب وفقاً للتعددية الحزبية قد عقد أولى جلساته بتاريخ ١٩٩٣/٥/١٥، وقام بمهام عدة، منها:

- انتخاب مجلس رئاسى جديد للسلطة التنفيذية(١٠١).

- تعديل دستور دولة الوحدة.

إلا أن هذا المجلس النيابى «المنتخب» قد فشل أو بمعنى أدق قد هُمش و «غُيب» وخاصة إبان نشوب الأزمة اليمنية أو ما عرف بـ «أزمة الانفصال فى اليمن».

فبالرغم مما قام به هذا المجلس التشريعى من جهود ووساطات بين أطراف الأزمة، إلا أن بعض الأطراف المتصارعة قد قررت حل صراعاتها خارج هذا المجلس «المنتخب»(١٠٢). بل وآثرت حل خلافاتها، وتحقيق مصالحها الشخصية (وإن اختلفت المسميات والشعارات) عبر فوهات البنادق بدلاً من الاحتكام الى نصوص الدستور ومؤسساته.

- أهم التعديلات الدستورية التى ادخلت على الدستور الحالى:

عقب انتهاء أزمة الانفصال فى اليمن*، تم بتاريخ ١٩٩٤/٩/٢٩ تعديل دستور دولة الوحدة، حيث بلغ عدد المواد التى شملها التعديل ٥٢ مادة، كما تم اضافة ٢٩ مادة جديدة بحيث بلغ مجموع عدد مواد الدستور المعدل ١٥٠٩ مادة)(١٠٣).

---

* استمرت الحرب (اليمنية - اليمنية) منذ (١٩٩٤/٥/٤) وحتى (١٩٩٤/٧/٧).

وقد تمثلت أهم التعديلات التى ادخلت على وأضيفت الى الدستور الحالى فى الآتى:

– التأكيد على أن «الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات»(١٠٤).

– النص صراحة على قيام النظام السياسى اليمنى على أساس التعددية السياسية والحزبية، المستندة إلى مبدأ التداول السلمى للسلطة(١٠٥).

– التركيز على حرية النشاط الاقتصادى، بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع، وكذا تحقيق العدالة الاجتماعية الإسلامية*، واقرار التنافس المشروع بين القطاع العام والخاص والمختلط(١٠٦).

– عدم جواز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسى معين(١٠٧).

– حياد القوات المسلحة والأمن والشرطة، وحظر تسخيرها لمصالح حزب أو فرد أو جماعة، وحظر الانتماء والنشاط الحزبى فيها(١٠٨).

– استبدال مفهوم الرئاسة الجماعية برئيس للجمهورية ينتخب مباشرة من الشعب، عبر انتخابات تنافسية(١٠٩)، كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين نائب له(١١٠).

– تحديد مدة رئاسة الجمهورية بخمس سنوات تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية. ولا يجوز تولى منصب الرئيس لأكثر من دورتين مدة كل دورة خمس سنوات فقط(١١١).

ومما هو جدير بالملاحظة فى هذا السياق، أن الدساتير اليمنية السابقة والمتعاقبة، لم تحدد فترات قصوى لبقاء الحاكم السياسى فى السلطة، بل كانت فترات رئاسة الجمهورية مفتوحة ومطلقة؟!

وهذا قد لا يبدو مستغرباً؛ لأنه ينسجم وإحدى ابجديات السياسة العربية، أيضاً، وبديهياتها.

فالحاكم السياسى العربى، سواء أكان ملكاً أم رئيساً أميراً أم سلطاناً، ينصب نفسه، عادة، حاكماً مدى الحياة، ولا يترك سدة الحكم إلا لسبب قهرى، كأن يحين اجله، فيعلمه «عزرائيل» بذلك، أو يغتال على يد «جنرال» جديد طامع فى الحكم من بعده لفترة جديدة «مطلقة».

ومن ثم فإننا نتوقع عدم صمود سريان مفعول هذه المادة (أى مدة تحديد فترة رئاسة الجمهورية بعشر سنوات كحد اقصى) ؛ لأن هذا لا ينسجم وثوابت السياسة العربية عامة، والسياسة اليمنية خاصة، والتى من أهمها «التداول العنيف والدموى للسلطة» ؟!

ثالثاً : المؤسسة التشريعية والقبيلة فى اليمن

بداية لابد من التفرقة المنهاجية بين النفوذ القبلى فى كلا شطرى اليمن، سابقاً، وقبل إعادة توحيد الوطن اليمنى بتاريخ ٢٢/٥/١٩٩٠ .

فالقبائل فى الشطر الشمالى ما انفكت تتسم بالتماسك القبلى وتنامى دورها السياسى، أى أن القبيلة مازالت متواجدة بالمعنى المؤسسى (بنائياً ووظيفياً) .

أما القبائل فى الشطر الجنوبى من اليمن، فقد سعى الحزب الاشتراكى اليمنى إلى اضعافها. وقد نجح فعلياً فى القضاء عليها كمؤسسة (بالمعنى البنائى) ، أما القيم القبلية فقد اثبتت الخبرة السياسية للحزب الاشتراكى اليمنى أنها (أى القيم القبلية) مازالت معاشة، وبشكل مشوه، وتحكم كثيراً من سلوك اعضاء النخبة السياسية وتصرفاتهم[١١٢] .

ولأن الحزب الاشتراكى فى جنوب الوطن اليمنى كان هو المسيطر على السلطات العامة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية).

فقد كان وفقاً لدستور ٣١/١٠/١٩٧٨ هو «... القائد والموجه للمجتمع والدولة...»[١١٣] فإنه من الصعوبة بمكان التعرف على التأثير القبلى على السلطة التشريعية، فى ظل السيطرة المطلقة للحزب الاشتراكى اليمنى، ومن ثم سيتم، هنا، بيان العلاقة بين القبيلة والمؤسسة التشريعية فى شمال اليمن تأثيراً وتأثراً.

جدول يبين التمثيل القبلي في المؤسسة التشريعية في اليمن خلال الفترة (١٩٦٩ – ١٩٨٨)[١]

الاصل الاجتماعي / المجلس التشريعي	شيوخ القبائل*		آخرون		المجموع		تاريخ تشكيل المجلس	طريقة التشكيل	ملاحظات
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪			
المجلس الوطني المؤقت	٣٤	٥٤	٢٩	٤٦	٦٣	١٠٠	آذار / مارس ١٩٦٩	بالتعيين	شكل رئيس المجلس الجمهوري،المجلس الوطني من ٤٥ عضواً، عن طريق «التعيين» في مارس ١٩٦٩. ثم عين ١٢ عضواً بقرار جمهوري بتاريخ ١٩٧٠/٥/٢٣. وفي ١٩٧٠/٥/٣١ تم تعيين ٦ أعضاء أخرين وقد انتخب المجلس الوطني الشيخ / عبدالله بن حسين الأحمر «شيخ مشايخ حاشد» رئيساً له في أولى جلساته بتاريخ ١٩٦٩/٣/١٦.
مجلس الشورى	٩٣	٥٨	٦٦	٤٢	١٥٩	١٠٠	١٩٧١/٢/٢٥	بالانتخاب غير المباشر	بدأت انتخابات مجلس الشورى، كأول مجلس برلماني منتخب بطريقة غير مباشرة في ١٩٧١/٢/٢٥ وتم افتتاح أول جلسة له في ١٩٧١/٤/١٩. وقد انتخب الشيخ عبدالله الاحمر رئيساً للمجلس.
مجلس الشعب التأسيسي	٣٥	٣٥	٦٤	٦٥	٩٩	١٠٠	١٩٧٨/٢/٦	بالتعيين	تم تشكيل هذا المجلس في عهد الرئيس أحمد الغشمي. وقد كان جميع الاعضاء بالتعيين.
مجلس الشعب التأسيسي «الموسع»	٦٣	٤٠	٩٦	٦٠	١٥٩	١٠٠	١٩٧٩/٥/٨	بالتعيين	قام الرئيس علي عبدالله صالح بتعيين ٦٠ شخصاً وإضافتهم الى عضوية مجلش الشعب التأسيسي السابق، منهم ٢٨ شيخاً قبلياً. بحيث اصبح مجموع عدد أعضاء المجلس الجديد ١٥٩ عضواً.
مجلس الشورى	٤٨	٣٠	١١١	٧٠	١٥٩	١٠٠	١٩٨٨/٧/٥	بالانتخاب المباشر والتعيين	تم انتخاب ١٢٨ عضواً بالاقتراع السري المباشر، منهم ٤٤ عضواً من شيوخ القبائل. ثم عين الرئيس علي عبدالله صالح ٣١ عضواً (طبقاً للمادة ٤٦ من دستور عام ١٩٧٠)، كان من بينهم ٤ أعضاء من شيوخ القبائل.

(١) المصدر : تم تركيب الجدول اعتماداً على :

– علي محمد العلفي، أبرز الأحداث اليمنية في ربع قرن (١٩٦٢– ١٩٨٧)، (صنعاء : كتاب الرأي العام، د. ط، د. ت)، ص ص ٢٩ – ٣٠، ١٢٧، ١٥٥– ١٥٦، ١٥٨– ١٥٩؛ الجريدة الرسمية (صنعاء)، العدد الثالث (١٩٧٠/٧/٣٠)، ص ٢؛ الجمهورية العربية اليمنية، مجلس الشعب التأسيسي، وثائق ديمقراطية في اليمن «٦»، صنعاء : د. ت)، ص ص ٤٥٨– ٤٦١؛ الثورة (صنعاء) (١٩٧١/٤/١٢)، ص ص ٢، ٤، (١٩٧١/٢/٢٥)، ص٢؛ (١٩٧١/٤/٢٠)، ص ١.

* تم التعرف على أسماء شيوخ القبائل المشاركين في عضوية هذه المجالس النيابية بمساعدة الشيخ / عبدالله حسن الدعيس.

يلاحظ على الجدول السابق ما يلى:

– التواجد القبلى فى جميع المجالس التشريعية؛ حيث وصل التمثيل القبلى إلى أعلى مستوى له فى مجلس شورى عام ١٩٧١، حيث بلغت النسبة (٥٨٪)، يليه المجلس الوطنى المؤقت (١٩٦٩) بنسبة (٥٤٪). وقد كان ادنى تواجد قبلى فى المجلس التشريعى الخامس (مجلس شورى عام ١٩٨٨)؛ حيث وصلت نسبة التمثيل القبلى الى (٣٠٪).

– سيطرة شيوخ القبائل على رئاسة مجلسين تشريعيين، حيث انتخب الشيخ/ عبدلله ابن حسين الأحمر، شيخ مشايخ قبائل حاشد لرئاسة كل من المجلس الوطنى المؤقت، ومجلس شورى عام ١٩٧١ على الترتيب.

وفى هذا السياق، يلاحظ، أيضاً، أن الشيخ/ عبدالله بن حسين الأحمر يترأس أول مجلس نيابى منتخب، عقب قيام دولة الوحدة اليمنية (مجلس النواب الحالى، الذى انتخب عام ١٩٩٣)، ومازال الشيخ الأحمر يترأس هذا المجلس النيابى حتى الآن.

– يلاحظ أنه رغم اختلاف طرق وأساليب تكوين المجالس التشريعية فى اليمن، وتراوحها بين التعيين والانتخاب الحر المباشر إلا أن التمثيل القبلى الفعلى والقوى، مايزال موجوداً فى غالبية المجالس النيابية اليمنية.

وهذا قد يشير الى أن الواقع السياسى اليمنى على المستويين الرسمى والشعبى مايزال يعترف بالنفوذ السياسى والاجتماعى للقبائل اليمنية، ويتأثر به.

من خلال العرض السالف لعلاقة القبيلة بالمؤسسة التشريعية فى اليمن يمكن تسجيل الملاحظات الآتية:

– إن تعاظم النفوذ القبلى فى الشطر الشمالى من اليمن، قد أثر ايجاباً على بعض جوانب الاداء الرقابى للسلطة التشريعية؛ فللمرة الأولى فى تاريخ المؤسسة التشريعية اليمنية، يمارس المجلس التشريعى (مجلس شورى عام ١٩٧١) حقه الدستورى فى مساءلته للسلطة التنفيذية، بل وحجبه الثقة عن الحكومة؛ حيث قام مجلس الشورى (١٩٧١) ذو الأغلبية القبلية بسحب الثقة من حكومة أحمد محمد نعمان.

– رغم السيطرة القبلية الواضحة على المؤسسة التشريعية فى اليمن (الشطر الشمالى تحديداً)*، الا أن المؤسسة القبلية أيضاً، كمؤسسة تقليدية، قد حورت المؤسسات الحديثة لصالحها.

فرغم ضرورة وجود المؤسسات السياسية الحديثة، ومنها المؤسسة التشريعية، إلا أنه قد فشلت أولاً، فى تحطيم المؤسسات التقليدية (كالقبيلة مثلا)، وفشلت ثانياً فى أن تكون بديلاً وظيفياً لها؛ لأن الاخيرة (أى القبيلة) مازالت أكثر فاعلية وتجذراً فى المجتمع اليمنى(١١٤).

رابعاً : المؤسسة التشريعية اليمنية بين نصوص الدستور وواقع الممارسة (نظرة تقويمية)

إن استقراء التطور التاريخى للمؤسسة التشريعية يدفع الى تسجيل بعض ما لها وما عليها، فى إطار الخبرة السياسية اليمنية.

– الجوانب الايجابية فى التجربة البرلمانية اليمنية:

– يلاحظ اتساع نطاق المشاركة فى اختيار أعضاء المجالس التشريعية اليمنية المتعاقبة.

فبعد أن كان جميع اعضاء السلطة التشريعية «يعينون» جميعاً بقرار رئاسى من الحاكم السياسى، كما حدث بالنسبة لبعض المجالس، كالمجلس الوطنى المؤقت عام ١٩٦٩، ومجلس الشعب التأسيسى ١٩٧٨ و ١٩٧٩، حيث تم تعيين جميع الأعضاء، أصبح اختيار الاعضاء بالطريقة المختلطة (الانتخاب والتعيين معاً)، كما تم بالنسبة لمجلس شورى عام ١٩٨٨، حيث تم انتخاب ما نسبته ٨٠٪ من الاعضاء بالانتخاب المباشر، وتعيين ٢٠٪ من مجموع الاعضاء من قبل رئيس الجمهورية.

كما تم اختيار جميع أعضاء المجلس التشريعى عن طريق الانتخاب الحر المباشر، وفقاً لنظام التعددية الحزبية، كما حدث فى تكوين مجلس النواب الحالى المنتخب فى ١٩٩٣/٤/٢٧.

* ما يزال الشيخ / عبدالله الأحمر شيخ مشايخ حاشد، يتزعم السلطة التشريعية الحالية لليمن الواحد.

- القيام بممارسة بعض المهام التشريعية، سواء عن طريق اقتراح مشروعات القوانين أو تعديلها، وخاصة تلك القوانين التى لا تنتقص من صلاحيات السلطة التنفيذية عامة، وصلاحيات الحاكم السياسى أو الحزب السياسى الوحيد على وجه الخصوص.

- اتساع «الصلاحيات الدستورية» المعطاه للسلطة التشريعية:

فقد منحت الدساتير اليمنية المتعاقبة، المؤسسة التشريعية صلاحيات واسعة، بدءاً من ابداء الملاحظات على مشاريع القوانين التى تحيلها اليها السلطة التنفيذية (مثال: مجلس الشعب التأسيسى ١٩٧٨)، ووضع مسودة الدستور (المجلس الوطنى المؤقت ١٩٦٩) ومروراً بحق اقتراح مشاريع القوانين واقرارها واختيار السلطة التنفيذية (المجلس الجمهورى)، ومراقبة الحكومة وحق حجب الثقة عنها (مجلس شورى عامى ١٩٧١ و ١٩٨٨). وانتهاءً بحق المؤسسة التشريعية اقرار السياسة العامة للدولة، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية، وخاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح أو تعديل الحدود، وكذا حق مجلس النواب فى اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو اتهامه بخرق الدستور (المادة ١٢٦ من الدستور الحالى).

- أهم جوانب قصور المؤسسة التشريعية اليمنية كما أكدتها الخبرة السياسية اليمنية:

- ضعف مشاركتها فى ادارة الصراع السياسى واخفاقها فى تفعيل مبدأ التداول السلمى للسلطة.

فرغم أن الأصل فى وجود المؤسسات الحديثة، وضمنها المؤسسة التشريعية، قيامها بتلطيف حدة الصراعات السياسية الناجمة عن تعارض المصالح، والسعى للحد من تفاقمها، إلا أن المتتبع لأداء المؤسسة التشريعية اليمنية خلال الربع قرن الأخير، يلحظ عجزها عن توفير آلية سلمية لانتقال السلطة: حيث عرفت اليمن (بشطريها) ظاهرة الانقلابات والاغتيالات السياسية ضد كثير من رؤساء اليمن السابقين(١١٥).

- عجز المؤسسة التشريعية عن ممارسة كثير من اختصاصاتها الدستورية، وخاصة دورها الرقابى تجاه السلطة التنفيذية فبالرغم من قسوة المعاناة التى يعانى منها غالبية

ابناء الشعب اليمنى، إلا أن مجلس النواب لم يستطع ممارسة دوره الرقابى، رغم امتلاكه الحق الدستورى فى حجب الثقة عن الحكومة.

- هامشية دور المؤسسة التشريعية اليمنية تجاه بعض القضايا الوطنية:

حيث عجز مجلس النواب الحالى، على سبيل المثال، عن استخدام صلاحياته الدستورية للمساهمة فى حل ما عرف بـ «الأزمة اليمنية - اليمنية» أو «أزمة الانفصال» حيث وقفت السلطة التشريعية عاجزة عن تفعيل صلاحياتها الدستورية، بل إن الكثير من الحلول، التى اقترحت لحل الأزمة اليمنية، قد طرحت خارج إطار مجلس النواب، عبر ما عرف بـ «وثيقة العهد والاتفاق».

هوامش الدراسة

١) للتعرف على النشأة القبلية للدول اليمنية القديمة، راجع:

- سلطان ناجى، «التاريخ السياسى لدول اليمن القديمة»، اليمن الجديد (صنعاء)، السنة السادسة، العدد الثانى (يونيو - يوليو ١٩٧٧)، ص ص ١٩ - ٢٦؛ على على صبره، اليمن الوطن الأم، (صنعاء: وزارة الاعلام والثقافة، ط ١، ١٩٨٦)، ص ٢٢٢؛ يوسف محمد عبد الله، أوراق فى تاريخ اليمن وآثاره، جزءان، (بيروت: دار التنوير للطباعة والنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٨٥)، ص ٥٧.

٢) للتعرف على هذه الدويلات، راجع: عبد الله الشماحى، اليمن الانسان والحضارة، (بيروت: دار التنوير للطباعة والنشر، ط ٣، ١٩٨٥)، ص ص ١٠٧ - ١٩٠.

٣) سعد الدين ابراهيم وآخرون، المجتمع والدولة فى الوطن العربى، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ١٩٨٨)، ص ٢٠.

٤) انظر: المرجع السابق نفسه، ص ٣٠.

٥) للوقوف تفصيلاً عن أزمة العلاقة بين المجتمع والدولة فى كل من اليمن والوطن العربى، راجع:

- سعد الدين ابراهيم «وآخرون»، المرجع السابق، ص ص ٣٠- ٣١؛ برهان غليون، نظام الطائفة من الدولة إلى القبيلة، (بيروت: المركز الثقافى العربى، ط ١، ١٩٩٠)، ص ص ٢٨ - ٣٢، ١٩٣، ١٩٥.

٦) من كلمة عبد الرحمن الاريانى، رئيس المجلس الجمهورى والقائد الأعلى للقوات المسلحة فى حفل معسكر المظلات، انظر: الثورة (صنعاء)، (١٩٧٢/٧/٤) ص ٤.

٧) من حديث على عبد الله صالح رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة لصحيفة الصحوة (صنعاء)، (١٩٨٥/٦/٦)، ص ٤.

٨) من حديث للمشير عبد الله السلال رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة، لمراسل الأنوار اللبنانية، نقلاً عن: الثورة (صنعاء)، (١٩٦٧/٥/١٠)، ص ١.

٩) انظر: المادة الثالثة من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً، والمعدل بتاريخ ١٩٧٨/١٠/٣١.

* هذا الدستور هو آخر الدساتير اليمنية (الشمالية) والذى عُمل به حتى اعلان الوحدة اليمنية فى ١٩٩٠/٥/٢٢ والعمل بدستور دولة الوحدة (الجمهورية اليمنية) والذى أقر التعددية السياسية لاحقاً.

١٠) انظر المادة ٣٧ من دستور عام ١٩٧٠، الصادر عن صنعاء.

١١) للتعرف على أبعاد وعوامل أزمة المشاركة السياسية فى الوطن العربى بشكل عام، انظر: جلال عبد الله معوض، «أزمة المشاركة السياسية فى الوطن العربى»، فى: على الدين هلال وآخرون، الديمقراطية وحقوق الانسان فى الوطن العربى، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ١٩٨٣)، ص ص ٦٥ - ٧٤.

١٢) انظر: سعد الدين ابراهيم، «مصادر الشرعية فى انظمة الحكم العربية»، فى: أزمة الديمقراطية فى الوطن العربى: بحوث ومناقشات الندوة التى نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، ١٩٨٤)، ص ص ٤٢٦ - ٤٢٨.

١٣) تشير بعض كتب التاريخ إلى أن اليمن قد عرفت منذ القدم بعض المجالس النيابية، التى كانت تمثل القبائل المختلفة. كذلك وجدت مجالس سميت بـ «المزواد» أو «المسود». وقد كانت بمثابة مجالس استشارية للدولة اليمنية، مكونة من ممثلى المدن ورؤساء القبائل. لمزيد من التفاصيل راجع:

- أحمد حسين شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، (د. ن، ط٣، ١٩٨٠)، ص ١٠٥؛ عبد الله الثور، هذه هى اليمن، (بيروت: دار العودة، د. ط، د. ت)، ص ١٩٢؛ محمد يحى الحداد، تاريخ اليمن السياسى، جزءان، (بيروت: دار التنوير للطباعة والنشر، ط٤، ١٩٨٦)، ص ص ٦٤ - ٦٨.

١٤) مطهر العزى، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

١٥) لمزيد من التفاصيل حول مهام وصلاحيات المجلس الوطنى، راجع: العزى، المرجع السابق، ص ٢٦٢؛ على محمد العلفى، نصوص يمانية، (بغداد: د.ن، د.ط، ١٩٧٨)، ص ص ٨٢ - ٨٦، ٢٠٣.

١٦) راجع: المادة (٤٦) من دستور عام ١٩٧٠، الصادر عن: المكتب القانونى لرئاسة الجمهورية، صنعاء.

١٧) المادة ٤٤ من دستور عام ١٩٧٠، المرجع السابق.

١٨) راجع المادة ٧٦ من الدستور.

١٩) المادة ٤٥ من الدستور.

٢٠) المادة ٦٣.

٢١) المادة ٦٥، المرجع نفسه.

٢٢) انظر المادتين: ١١٨ و١٢٠ من الدستور.

* أخذ النظام الانتخابى فى اليمن بطريقة الانتخاب غير المباشر. حيث نص القرار الجمهورى بالقانون رقم١ لسنة ١٩٧١ على الأخذ باسلوب الانتخاب على ثلاث درجات، كالتالى: يجتمع المواطنون فى القرية وينتخبون ممثلاً عنهم. ثم يجتمع ممثلو «العزلة» لانتخاب ممثل عنهم. واخيراً

يجتمع ممثلو العزلة فى مركز «الناحيل» وينتخبون ممثلاً عن الناحية فى المجلس، للتعرف على كيفية انتخاب اعضاء مجلس الشورى انظر : مطهر العزى، مرجع سابق، ص ص ٣١١ - ٣١٢.

٢٣) رغم تأكيد الرئيس الحمدى بأن «... مجلس الشورى السابق لم يحل، ولكن انتهت مدته القانونية رغم تمديدها لستة شهور...». وإذا كان الرئيس الحمدى قد استند فى حديثه السابق إلى المادة الخمسين من دستور عام ١٩٧٠ التى تنص على أن «مدة مجلس الشورى أربع سنوات شمسية، تبدأ من أول اجتماع له، وتجرى الانتخابات العامة لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدته...». ورغم أن مجلس الشورى السابق كان قد افتتح أولى جلساته بتاريخ ١٩٧١/٤/١٩، ومن ثم انتهت مدته الدستورية فى نيسان/ابريل ١٩٧٥، إلا أن مجلس الشورى المفترض أن يكون «بديلاً» للمجلس المنحل أو المنتهى، لم ير النور حتى اغتيل الرئيس الحمدى فى ١٩٧٧/١٠/١١.

راجع حديث الرئيس الحمدى لصحيفة القبس (الكويت) (١٩٧٧/١/١٢)، نقلاً عن:

وثائق الخليج والجزيرة العربية، (الكويت، ط١، ١٩٨٢)، ص ١٦٢. وللوقوف على قرارات الرئيس الحمدى بحل أو «إنهاء» مجلس الشورى، انظر: صحيفة الثورة (صنعاء) (١٩٧٥/١٠/٢٣)، ص ص ١ - ٢.

٢٤) لمزيد من التفاصيل، راجع الإعلان الدستورى الخاص بتشكيل مجلس الشعب التأسيسى فى: الجمهورية العربية اليمنية، الأمانة العامة لمجلس الشعب التأسيسى، وثائق ديمقراطية فى اليمن رقم «١»، ص ص ١٣ - ١٥.

٢٥) لمزيد من التفاصيل، راجع الإعلان الدستورى رقم ٣ الصادر بتاريخ ١٩٧٩/٤/٨، فى:

الجمهورية العربية اليمنية، الأمانة العامة لمجلس الشعب التأسيسى، وثائق الديمقراطية فى اليمن رقم ٣، بتاريخ ١٩٨٠ (صنعاء)، ص ص ٢٣ - ٢٥.

٢٦) انظر المادة الثانية فى المرجع السابق نفسه، ص ص ٢٤ - ٢٥.

٢٧) تنص المادة ٤٦ من الدستور على أن «يتألف مجلس الشورى من ١٥٩ عضواً منتخبين انتخاباً حراً ديمقراطياً... ولرئيس المجلس الجمهورى أن يعين عشرين فى المائة (٢٠٪) من عدد الأعضاء». انظر نص المادة ٤٦ من دستور ١٩٧٠.

٢٨) المادة ٥٠ من الدستور.

٢٩) الجمهورية العربية اليمنية، امانة مجلس الشعب التأسيسى، وثائق ديمقراطية فى اليمن رقم ٦، ص ص ٤٥٨، ٤٦١ - ٤٦٢.

٣٠) المادة ٤٤ من الدستور.

٣١) المادة ٦٨ من الدستور.

٣٢) المادة ٦٥ من الدستور.

٣٣) انظر المادة ٧١ من الدستور.

٣٤) المادة ١١١ من الدستور.

٣٥) المادة ١١٢ .

٣٦) راجع نص المادة ١٢٠ من الدستور.

٣٧) المادة ١٣٠ من الدستور.

٣٨) نصت المادة الأولى من الدستور على أن «اليمن دولة عربية إسلامية... وهى جمهورية شوروية نيابية والشعب جزء من الأمة العربية».

٣٩) فرئيس الجمهورية (رئيس المجلس الجمهورى) يمثل رئاسة الدولة، والقائد الأعلى للقوات المسلحة أما الطرف الثانى للسلطة التنفيذية فيتكون من الحكومة التى تتكون من مجلس الوزراء، راجع المواد: ٧٣ - ٧٤، ٩٥ - ٩٦ من الدستور.

٤٠) تنص المادة ٤٤ على أن «يتولى مجلس الشورى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية»، كما أن المادة ٦٥ من الدستور نصت على أن: «لمجلس الشورى حق سحب الثقة من الحكومة».

٤١) تنص المادة ٧١ من الدستور نصت على أن: «لرئيس المجلس الجمهورى أن يحل مجلس الشورى...».

٤٢) أكدت المادة ٧٣ من الدستور على أن السلطة التنفيذية أو «المجلس الجمهورى هو الذى يمثل رئاسة الدولة، وهو المسئول عن وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها».

٤٣) راجع:

مؤسسة العفيف الثقافية، الموسوعة اليمنية، جزءان، (بيروت: دار الفكر المعاصر، ط١، ١٩٩٢)، ص ٩٥٠.

٤٤) انظر المادة ٦٣ من الدستور، والمُقر من قبل القيادة العامة لتنظيم الجبهة القومية بتاريخ ١٩٧٠/١١/١٧، والصادر بتاريخ ١٩٧٠/١١/٢٠، فى: عبد الفتاح اسماعيل (تقديم)، الثورة الوطنية الديمقراطية فى اليمن: سلسلة وثائق، (بيروت: دار ابن خلدون، ط١، ١٩٧٢)، ص ص ١٥١ - ١٨٤.

٤٥) انظر المادة ٦٨ من الدستور.

٤٦) المادة ٧٨ من الدستور.

٤٧) أحمد سرحان، النظم السياسية والدستورية فى لبنان والدو ل العربية، (بيروت: دار الباحث للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٨٠)، ص ٤٩١.

٤٨) انظر المادة الثالثة من الدستور فى:

عبد الفتاح اسماعيل (تقديم)، المؤتمر الأول للحزب الاشتراكى اليمنى، (بيروت: دار ابن خلدون، ط١، ١٩٧٩)، ص ص ٥٣٩ - ٥٩١.

٤٩) المادة ٨ من الدستور، منشور فى المرجع السابق.

٥٠) المادة ٢٩.

٥١) المادة ٦٩ من الدستور.

٥٢) انظر المادة ٧٢ من الدستور.

٥٣) المادة ٧٠ من الدستور.

٥٤) المادة ٨١.

٥٥) لمزيد من التفاصيل، راجع مادتى ٦، ٦٨ من الدستور.

٥٦) راجع المواد: ١١٢ - ١١٨ من الدستور.

٥٧) لمزيد من التفاصيل، راجع:

الموسوعة اليمنية، مرجع سابق، ص ٩٥٠.

٥٨) المرجع السابق، نفس الصفحة.

٥٩) انظر: أحمد سرحان، مرجع سابق، ص ٤٩٢.

٦٠) فقد نصت المادة الأولى من اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية، الموقع من قبل رئيسى دولتى الشطرين، سابقاً، بتاريخ ٢٢/٤/١٩٩٠، على أن «تقوم... بين دولتى الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (شطرى الوطن اليمنى) وحدة اندماجية كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما فى شخص دولى واحد يسمى (الجمهورية اليمنية) ...».

راجع نص الاتفاق فى:

الجمهورية اليمنية، لحظة زمن: قيام الجمهورية اليمنية، (عدن: مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، د.ط، د.ت)، ص ص ٥٥ - ٥٨.

٦١) مرّت عملية وضع مشروع دستور دولة الوحدة بعدة مراحل وعبر فترة زمنية جاوزت التسع سنوات (١٩٧٢ - ١٩٨١).

للتعرف على مراحل إعداد وصياغة مشروع دستور دولة الوحدة انظر:

- الجمهورية اليمنية، كتاب اليمن الواحد، (صنعاء: مكتب شئون الوحدة، د.ط، ١٩٩٠)، ص ص ٣٣٣ - ٣٣٦.

٦٢) للاطلاع على نصوص اتفاق عدن، راجع:

الجمهورية اليمنية، لحظة زمن: قيام الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ص ٤٩ – ٥١.

٦٣) لقد تم انتخاب اعضاء مجلس رئاسة الجمهورية اليمنية، فى اجتماع مشترك من قبل المجلس الأستشارى وهيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى فى مدينة عدن. وقد عقد مجلس رئاسة الجمهورية اليمنية الموحدة والمكون من خمسة أعضاء. وقد انتخب على عبدالله صالح رئيساً للجمهورية وعلى سالم البيض نائباً للرئيس. كما قام المجلسان النيابيان فى كلا الشطرين بالتصديق على ما عرف بـ «اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم الفترة الانتقالية». لمزيد من التفاصيل، راجع.

– الجمهورية اليمنية، لحظة زمن: قيام الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ص ٩ – ١٠، ٥٥ – ٥٨.

٦٤) انظر: الجمهورية اليمنية، لحظة زمن، المرجع السابق، ص ص ٥٥ – ٥٨.

كذلك للتعرف على وقائع أول جلسة لمجلس النواب الجديد (السلطة التشريعية)، انظر المرجع السابق نفسه، ص ص ٣٩ – ٤٥.

٦٥) تم التعرف على نسب نتيجة الاستفتاء اعتماداً على: صلاح الدين هداش، «تاريخ دستور الجمهورية اليمنية الموحدة»، صحيفة ٢٦ سبتمبر (صنعاء)، (١٩٩١/٧/١١)، ص ١٠.

٦٦) المادة ٤ من الدستور.

٦٧) انظر المادة ٧٨ من الدستور.

٦٨) المادة ٩٤.

٦٩) انظر مادتى ٦٨ و٧٥ من الدستور.

٧٠) المادة ٨٢.

٧١) المادة ٧٤.

٧٢) انظر المادة الثالثة من الدستور.

٧٣) راجع المادة الاولى من الدستور.

٧٤) انظر المادة ٦ من الدستور.

٧٥) راجع المادة ٣٩ من الدستور.

٧٦) المادة ٨٢ من الدستور.

٧٧) المادة ٤١ من الدستور.

٧٨) المادة ٤٣.

٧٩) المادة ٤٠ من الدستور.

٨٠) شُكل مجلس النواب من ٣٠١ عضو، وهم مجموع أعضاء المجلسين التشريعيين إبان عهد التشطير، أعضاء مجلس الشورى (برلمان شمال اليمن) وعددهم ١٥٩ عضواً، وأعضاء مجلس الشعب الأعلى (برلمان جنوب اليمن) وعددهم ١١١ عضواً. اضافة إلى ٣١ عضواً تم تعيينم من قبل السلطة التنفيذية.

٨١) للتعرف على تساؤلات أعضاء مجلس النواب وملاحظاتهم على برنامج أول حكومة يمنية قبيل منحها الثقة، راجع:

الجمهورية اليمنية، لحظة زمن: قيام الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص ص ٤٤ - ٤٥.

٨٢) للتعرف على الصعوبات التى واجهها المجلس النيابى المذكور، راجع:

مقابلة رئيس مجلس النواب فى: الثورة (صنعاء)، (١٩٩٢/٩/٢١)، ص ٣.

٨٣) من أهم هذه القوانين: قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، وقانون الصحافة، وقانون تنظيم حمل السلاح، وكذا المصادقة على اتفاقية الحدود اليمنية - العمانية. لمزيد من التفاصيل، راجع:

الجمهورية اليمنية، مجلس النواب فى عامين، (صنعاء: صادر عن هيئة رئاسة مجلس النواب، د. ت)، ص ص ٤٤ - ١٢٦؛

مجلة: الديمقراطية (صنعاء)، المجلد الأول، العدد الخامس، (أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢)، ص ص ٩ - ١٤، ٣٢ - ٤٤.

٨٤) راجع حديث رئيس مجلس النواب اليمنى لصحيفة الشرق الأوسط، منشورة فى:

الثورة (صنعاء)، (١٩٩٢/٩/٩)، ص ٣.

٨٥) المرجع السابق، نفس الصفحة.

٨٦) الجمهورية اليمنية، كتاب اليمن الواحد، مرجع سابق، ص ص ٢٨٢ - ٢٨٣.

٨٧) نصت المادة (٣٩) من الدستور، على أن «للمواطنين فى عموم الجمهورية -بما لايتعارض مع نصوص الدستور- الحق فى تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً...». انظر المادة ٣٩ من دستور الجمهورية اليمنية.

٨٨) راجع المادة ٢٦ من الدستور.

٨٩) قام مجلس النواب اليمنى الحالى (السلطة التشريعية) بتعديل دستور الجمهورية اليمنية بتاريخ ١٩٩٤/٩/٢٩، راجع:

دستور الجمهورية اليمنية «المعدل»، مجلس النواب، المادة الخامسة.

٩٠) انظر نص قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية فى:

الجمهورية اليمنية، الجريدة الرسمية، العدد ٢٠، ١٩٩١/١١/٣١، ص ص ٣ – ١٥.

٩١) انظر: تقريراً عن الحياة الحزبية فى اليمن، فى:

الدولية (فرنسا)، السنة الرابعة، العدد ١٧٠، ص ص ٢٤ – ٢٥.

٩٢) عن حرية الصحافة فى اليمن عقب إعلان التعددية السياسية، راجع: أمة العليم السوسوة، «حرية الصحافة وحقوق الانسان فى ضوء التطور الديمقراطى باليمن»، الدراسات الاعلامية، (القاهرة)، العدد ٧٣، (أكتوبر – ديسمبر ١٩٩٣)، ص ص ٧١ – ٧٦.

٩٣) فى هذا السياق، عبر الرئيس اليمنى الأسبق/عبد الرحمن الاريانى عن هذا المفهوم السلبى للحزبية، بقوله:

إن «الحزبية تبدأ بالتأثر وتنتهى بالعمالة...». انظر: كلمة الرئيس الاريانى، فى:

الثورة (صنعاء)، (١٩٧٢/٧/٤)، ص ٤.

٩٤) فى هذا السياق، يلاحظ أن ثلاثة رؤساء يمنيين قد اغتيلوا خلال ثمانية شهور. حيث اغتيل الرئيس الحمدى فى ١٩٧٧/١٠/١١، والرئيس الغشمى فى ١٩٧٨/٦/٢٤، كما اغتيل رئيس الشطر الجنوبى من الوطن اليمنى، الرئيس/سالم ربيع على بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢٥. كما أن الرئيس الحالى/على عبد الله صالح قد تعرض لعدة محاولات انقلابية فاشلة.

٩٥) للتعرف على اسماء هذه الاحزاب وبرامجها الانتخابية، راجع: رشاد العليمى وأحمد على البشارى، البرامج الانتخابية للأحزاب والتنظيمات السياسية فى الجمهورية اليمنية، (صنعاء: كتاب الثوابت الصادر عن مجلة الثوابت، ط ١، ١٩٩٣). أماكن متفرقة من الكتاب، وخاصة ص ص ٥ – ٤٦.

٩٦) انظر المادة ٤٨ من قانون الانتخابات العامة الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٦/٨ فى: منشورات جريدة ٢٦ سبتمبر، (صنعاء).

٩٧) حسن ابو طالب، مرجع سابق، ص ص ٢٩٤ – ١٩٥.

٩٨) المرجع السابق، ص ص ٢٩٩ – ٣٠٢.

٩٩) حسن ابو طالب، المرجع السابق نفسه، ص ص ٣٠١ – ٣٠٢.

١٠٠) لقد تشكلت حكومة ائتلافية ضمن الأحزاب الرئيسية الثلاثة الفائزة فى الانتخابات. وقد وزعت الحقائب الوزارية كالتالى :

المؤتمر الشعبى العام ١٥ حقيبة وزارية بما فيها منصب النائب الأول لرئيس الوزراء.

الحزب الاشتراكى اليمنى ٩ حقائب وزارية بما فيها رئاسة الحكومة.

التجمع اليمنى للاصلاح ٤ حقائب وزارية. ثم اضيفت حقيبة وزارية فيما بعد (نائب رئيس

وزراء).

المصدر :

صحيفة الثورة (لسان حال اللجنة المركزية للحزب الاشتراكي اليمني)، (صنعاء)، (١٠/٦/١٩٩٣)، ص ص ١ و ٢.

١٠١) قام مجلس النواب (السلطة التشريعية) فى ١١/١٠/١٩٩٣ بانتخاب مجلس رئاسى جديد، وفقاً للمادة ٨٢ من الدستور.

وقد شارك فى التصويت ٢٨٣ نائباً من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب البالغ ٣٠٠ عضو وعضو واحد. وقد كانت نتيجة التصويت كالتالى:

حصول / على عبدالله صالح على ٢٦٣ صوتاً، وعبدالعزيز عبدالغنى ٢٤٤ صوتاً، وعلى سالم البيض ٢٠٧ أصوات، وسالم صالح محمد ١٧٢ صوتاً، وعبدالمجيد الزندانى ٢٠٠ صوت وصوت واحد.

لمزيد من التفاصيل، راجع :

الحياة (لندن)، (١٢/١٠/١٩٩٣)، ص ص ١ و ٤.

١٠٢) قام مجلس النواب بعدة وساطات وجهود لدى أطراف الأزمة اليمنية- اليمنية، بدءاً من تشكيل لجان برلمانية لتقصى الحقائق، وانتهاءً باصدار البيانات وتنازله عن ممارسة صلاحياته الدستورية.

للتعرف على الجهود التى بذلت من قبل السلطة التشريعية إبان الأزمة اليمنية، انظر:

الحياة (لندن)، ٢٢/١١/١٩٩٣، ص ص ١، ٤؛ الاهرام، ١٧/١٠/١٩٩٣، ص ٦ ؛ الوسط (لندن)، العدد ١١٠، ٧/٣/١٩٩٤، ص ٢٠.

١٠٣) للوقوف على النص الكامل لدستور الجمهورية اليمنية، المعدل، راجع: مجلة الثوابت (صنعاء)، العدد الخامس، (نيسان/ ابريل- حزيران/ يونيه ١٩٩٥)، ص ص ٩٨ - ١٢٣.

١٠٤) انظر المادة الثالثة من الدستور المعدل، والتى جاءت تعديلاً للمادة الثالثة المتمثلة فى أن «الشريعة الاسلامية. المصدر الرئيسى للتشريع».

١٠٥) تنص المادة الخامسة من الدستور المعدل على أن «يقوم النظام السياسى للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلمياً...».

* يلاحظ هنا حذف عبارة «اقامة علاقات اشتراكية مستلهمة التراث الاسلامى...» التى كانت مثبتة فى المادة السادسة من أول دستور لدولة الوحدة اليمنية.

١٠٦) انظر المادة ٧ من الدستور المعدل.

١٠٦) انظر المادة ٧ من الدستور المعدل.

١٠٧) انظر المادة ٥ من الدستور المعدل.

١٠٨) راجع مادتى ٣٥ و ٣٩ من الدستور المعدل.

١٠٩) تنص الفقرة الخامسة من المادة ١٠٧ من الدستور المعدل على أن مجلس النواب يكون ملّزماً أن يزكى لمنصب رئيس الجمهورية شخصين على الأقل.

١١٠) راجع نص المادة ١١١ من الدستور المعدل.

١١١) راجع نص المادة ١١١ من الدستور المعدل.

١١٢) رغم أن الحزب الاشتراكى اليمنى، باعتباره أحد المؤسسات الحديثة، إلا أن خبرته السياسية تشير الى فشله فى إدارة الصراع السياسى وعجزه عن ترسيخ مبدأ تداول السلطة سلمياً؛ وما مقتل أمينه السابق الرئيس/ سالم ربيع على، بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢٥، فى إطار الصراع على السلطة داخل الحزب، وكذا مقتل ما يربو على ١٥ ألف شخص من كوادر الحزب الاشتراكى وقياداته ابان أحداث ما عرف بأحداث ١٣ يناير ١٩٨٦، إلا بعض شواهد على هذا الاستنتاج.

١١٣) انظر المادة الثانية من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً، المعدل بتاريخ ١٩٧٨/١٠/٣١.

١١٤) لمزيد من التفاصيل حول علاقة التأثير والتأثر بين القبيلة. والمؤسسات الحديثة، انظر:

محمد محسن الظاهرى، الدور السياسى للقبيلة فى اليمن (١٩٦٢ - ١٩٩٠)، (القاهرة : مكتبة مدبولى، ط١، ١٩٩٦)، ص ص ٢٠٧ - ٢١٣.

١١٥) عرفت اليمن بشطريها ثلاثة انقلابات ناجحة، وعدة انقلابات فاشلة. كما تم اغتيال ثلاثة رؤساء جمهورية سابقين. للتعرف على بعض اسباب انتشار ظاهرة اغتيال القيادات والرؤساء فى اليمن المعاصرة، راجع:

محمد الظاهرى، مرجع سابق، ص ص ١٨٣ - ١٨٤.

رابعا : المؤسسة التشريعية في مصر

(١)

«السلطة التشريعية فى مصر» دراسة فى طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

عمرو هاشم ربيع

تعد السلطة التشريعية أحد أدوات المشاركة السياسية فى النظم السياسية المعاصرة، فإلى جانب الانتخابات ووسائل الإعلام والسلطة القضائية والأحزاب السياسية وجماعات الضغط وجماعات المصالح... الخ من وسائل المشاركة السياسية المباشرة وغير المباشرة، تعتبر السلطة التشريعية من الركائز الأساسية للمشاركة السياسية. وللمشاركة فى هذا السياق العديد من التعريفات، لكنها فى كلمات بسيطة عملية يقوم من خلالها الفرد أو المؤسسة بالإسهام السلمى فى صياغة نمط الحياة السياسية فى المجتمع المعنى، بما يحقق مصالحه، وفقا للمنظور الخاص بالقائم بالمشاركة، وتتوقف درجة المشاركة ونتائجها، على طبيعة العلاقة بين المشاركين والسلطة القائمة على المجتمع المعنى بالمشاركة السياسية فيه.

وهناك وسائل عديدة للمشاركة السياسية، منها المشاركة فى العمل الحزبى، أو الجماعات السياسية أو الاتحادات والنقابات، وغيرها من مؤسسات المجتمع ذات الأغراض السياسية بالمعنى الواسع، على أن أهم وسائل المشاركة السياسية قاطبة المشاركة فى صنع قرار السياسة العامة عبر المؤسسة التشريعية (البرلمان) خاصة على مستوى النظام السياسى، من هنا تنبع أهمية قيام دراسة النظم السياسية المقارنة بالبحث فى السلطة التشريعية كإحدى سلطات الدولة الثلاث.

وقد عرفت النظم الديمقراطية فى العصر الحديث نظام البرلمان المكون من مجلس واحد أو مجلسين، بحيث يعطى عادة لأحد المجلسين سلطات أكثر مما يعطى للمجلس الآخر.

وفى هذا الشأن نشأ فى المملكة المتحدة مجلس العموم الى جانب مجلس اللوردات، كما نشأ فى الولايات المتحدة مجلسى الشيوخ والنواب، وفى فرنسا نشأ مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، كما عرفت بعض النظم السياسية الأخرى نظام المجلس الواحد إذ نشأ فى مصر عقب ثورة يوليو ١٩٥٢ مجلس الأمة، وفى لبنان يوجد مجلس النواب، وفى إسرائيل يوجد الكنيست.

وتتناول هذه الدراسة السلطة التشريعية فى مصر، من منطلق العلاقة بين هذه السلطة والسلطة التنفيذية، وهى تفترض أن هناك نوعا من الخلل فى التوازن بين

السلطتين، وهذا الخلل يميل لصالح السلطة التنفيذية، وانه ليس وليد النصوص المقننة فقط، بل وايضا الممارسة فى العلاقة بين الطرفين.

وبداية نؤكد أن هذه الدراسة بالرغم من أنها سوف تتطرق الى الدستور والقانون، الا انها ليست معنية بتغيير النصوص الدستورية والقانونية، فهى تناقش قضايا سياسية وليست قانونية، ومن ثم فهى معنية بالممارسة أساساً.

وكانت مصر قد عرفت العمل البرلماني منذ وقت طويل، ويرجع ذلك الى نشأة مجلس شورى النواب إبان حكم الخديوى إسماعيل، وذلك فى أكتوبر عام ١٨٦٦، ومنذ ذلك الوقت وحتى يومنا هذا، شهدت الحياة البرلمانية فى مصر تطورات هامة، إلا انها لم تفض الى تراكم الخبرات، إذ انها شكلت منحنى يصعد أحيانا فى اتجاه ممارسة ديمقراطية أكثر فاعلية، ويهبط أحيانا أخرى فى اتجاه ممارسة مقيدة.

وخلال هذه الفترة كانت هناك أربع مراحل للتطور البرلماني، ارتبطت بتطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى مصر، وهذه المراحل يمكن تحديدها فى مرحلة ما قبل الاحتلال البريطاني ١٨٦٦-١٨٨٢. ومرحلة الاحتلال البريطاني ١٨٨٢-١٩٢٢. ومرحلة الكفاح الوطني ١٩٢٢- ١٩٥٢. ومرحلة ما بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى الآن.

وقد شهدت هذه المراحل جوانب تقدم وتراجع خاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وفيما يتعلق بالعمل البرلماني، من حيث الدورين التشريعي والرقابي للبرلمان.

فبالنسبة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال تلك المراحل الأربع، يلاحظ أن الخديوى إسماعيل كان هو المهيمن الفعلي على عمل مجلس شورى النواب، الذى يعتقد انه أنشأه خصيصا لتحقيق هدفين: هما السيطرة على الأعيان، وتحسين صورته أمام المحافل الأوروبية؛ على أن التطور بدأ يتلاحق بشكل سريع، وقد وصل الأمر الى حد رفض مجلس شورى النواب لمرسوم النظارة بحله فى مارس ١٨٧٩؛ أكثر من ذلك جذب المجلس وقتئذ تأييد القوى السياسية الوطنية فى المجتمع، مما أجبر

الخديوى إسماعيل فى ابريل ١٨٧٩ على قبول مطالب تلك القوى، التى كان منها تأليف نظارة جديدة، وتشكيل نظام دستورى فعال.

على أن القبول بمطالب القوى السياسية فى ذلك الوقت لم يكن راجعا لمحاولة الخديوى جذب تأييد هذه القوى له فى ظل الأزمة الاقتصادية، بل رجع أيضا لمحاولته الظهور بمظهر الرجل القوى أمام النفوذ الأجنبى المستشرى - على حساب سلطته - والذى كان مجلس شورى النواب من المتزعمين لحركة مواجهته.. على هذا الأساس، وضعت لائحة جديدة، أعطت بعض الحقوق لهذا المجلس، لكنها أعطت بالمقابل للخديوى حق حل المجلس فى حالة ما إذا رفضت النظارة الاستقالة بسبب خلافها مع المجلس.

وعلى أية حال، فإن تطور الحياة النيابية وقتئذ لم يستمر فى الاتجاه الصاعد، حيث أصيبت بانتكاسة كبيرة، عندما قام السلطان بعزل الخديوى إسماعيل، وإحلال الخديوى توفيق محله، وقد قام الأخير بتعطيل الحياة البرلمانية، الى أن استجاب لمطالب أحمد عرابى فى سبتمبر ١٨٨١، الى تضمنت عودة الحياة البرلمانية، فعاد مجلس شورى النواب وعادت معه سلطات الخديوى السابقة عند بداية نشأته عام ١٨٦٦، لكن هذا الوضع لم يستمر طويلا، إذ صدرت لائحة جديدة عام ١٨٨٢ كانت أكثر ديمقراطية.

على أن هذا التغير السريع، ما لبث أن قبر بعده الحياة البرلمانية، نتيجة التدخل البريطانى عام ١٨٨٢. حيث أنشأ الاستعمار البريطانى مجلسين: هما مجلس شورى القوانين، والجمعية العمومية. وقد تمت الاستعاضة عنهما عام ١٩١٣ بالجمعية التشريعية، التى لم تستمر لبضعة أشهر حيث علقت الحياة البرلمانية عمليا، بسبب الحرب العالمية الأولى... وعمليا فقد كانت سلطة الخديوى تجاه المجالس الثلاثة شبه مطلقة.

وبعد إعلان دستور ١٩٢٣، حدثت طفرة إيجابية قوية تجاه العمل النيابى، حيث أنشئ مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وكان الملك يملك حق حل الأول دون الثانى. على أن هذا التطور أصيب بنكسة مؤقتة عام ١٩٣٠، عندما وضع دستور جديد أعطى للملك صلاحيات واسعة منها حق تعيين الشيوخ وسلب سلطة مجلس النواب فى مجال تعديل الدستور. وعلى أية حال، فإن دستور ١٩٣٠ لم يستمر أكثر من خمس سنوات حيث تمت العودة بعدها الى دستور ١٩٢٣.

وبعد قيام ثورة ١٩٥٢، علقت الحياة البرلمانية لفترة، لكنها عادت بموجب دستور ١٩٥٦، بتشكيل مجلس الأمة الذى استمر حتى عام ١٩٧١، وفى هذا العام تأسس مجلس الشعب بموجب الدستور الدائم لعام ١٩٧١. وقد كانت علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية بموجب الدساتير الموضوعة فى تلك الفترة، تتسم - مع وجود خلاف فى التفاصيل- بعدم التوازن المستمر لصالح السلطة التنفيذية، فمثلا كان حل البرلمان وإصدار التشريعات وقت الطوارئ، من الحقوق الثابتة بشكل عام لرئيس الجمهورية.

أما بالنسبة للدور التشريعى والرقابى للبرلمان، فقد اتسم أيضا بالتذبذب خلال الحياة البرلمانية.

فمجلس شورى النواب الذى تأسس عام ١٨٦٦، كان لا يناقش سوى القضايا التى تعرضها عليه الحكومة، وكانت سلطته اسشارية، ومع تطور العمل البرلمانى، أصبح للمجلس بحكم الأمر الواقع سلطة الرقابة على النظارة، وبعد أن طرحت القوى الوطنية مطالبها بعد المواجهة بين مجلس شورى النواب والنظارة، وافق الخديوى على وضع نظام دستورى جديد، يجعل النظارة مسئولة أمام مجلس شورى النواب، ويعطى ذلك للمجلس حقوقا تشريعية من خلال حق إقرار الميزانية والقوانين، وذلك بموجب لائحة جديدة.

على أن العمل الرقابى والتشريعى أصيب بنكسة بعد عزل الخديوى إسماعيل، حيث عطلت الحياة البرلمانية، الى أن وافق الخديوى توفيق على عودة مجلس شورى النواب بسلطات تشريعية ورقابية محدودة لفترة وجيزة، بعدها تم التوسع نسبيا، فى هذه السلطات بموجب لائحة عام ١٨٨٢، لكن الاحتلال البريطانى الذى أقام مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، سلب الحقوق التشريعية والرقابية لهذين المجلسين، فكان الاثنان بمثابة هيئة استشارية للحكومة، باستثناء اعطاء الجمعية العمومية حق تقرير الضرائب والرسوم. أما الجمعية التشريعية التى خلفت المجلسين السابقين، فلم تختلف عنهما كهيئة استشارية، لكن كان لها حق إقرار الضرائب والرسوم، وحق توجيه الأسئلة وفق ضوابط كثيرة، وبعد صدور دستور ١٩٢٣، نشأ مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وكان للأول حق التشريع والاقتراع على الثقة بالوزارة التى أصبحت مسئولة عن أعمالها وأعمال الملك أمامه. أما مجلس الشيوخ فكان له حق التشريع بشكل عام والرقابة دون سحب الثقة من الحكومة.

هكذا كانت سلطات البرلمان واسعة النطاق خلال تلك الفترة، اللهم باستثناء الفترة من ١٩٣٠ - ١٩٣٥.

وفى أعقاب ثورة يوليو علقت الحياة البرلمانية، وكان لمجلس الوزراء وفق مادة ٩ من الدستور المؤقت الصادر فى فبراير سنة ١٩٥٣، سلطة التشريع، وقد استمر هذا الوضع الى أن أنشئ مجلس الأمة، فمجلس الشعب. وقد أعطت الدساتير المتعاقبة للمجلسين سلطات تشريعية ورقابية يضاهى بعضها - من حيث الشكل - سلطات البرلمان فى النظم السياسية البرلمانية، أما بالنسبة الى مجلس الشورى الذى أنشئ عام ١٩٨٠ بموجب التعديل الدستورى فى هذا العام، فلم يمنحه الدستور أية صلاحيات تشريعية أو رقابية، بل هو عبارة عن مجلس ثلثى العضوية فيه بالانتخاب المباشر أما الثلث الباقى فيعينهم رئيس الجمهورية، ويؤخذ رأى هذا المجلس فى الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور والقوانين المكملة له، ومشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وما يحيله اليه رئيس الجمهورية من مشروعات القوانين أو الموضوعات العامة. وعلى أية حال، فإن معظم الأحزاب وقوى المعارضة الرئيسية قد قاطعت المشاركة فى مجلس الشورى، إما بسبب قناعتها بالاكتفاء بمجلس الشعب، وإما بسبب عدم منح مجلس الشورى صلاحيات تشريعية وقصر دوره على إصدار التقارير التى تحمل بعض التوصيات، الأمر الذى يجعل دوره عمليا مماثلا لدور المجالس القومية المتخصصة التابعة للسلطة التنفيذية.

وهكذا، كانت الحياة السياسية منذ عام ١٨٦٦، عبارة عن سلسلة من مراحل الصعود والهبوط، ولم تكن النصوص الدستورية المقننة منذ دستور عام ١٩٢٣ حتى الآن، والتى تعطى حق الرقابة والتشريع للبرلمان الا مجرد نصوص وضعت فى مهب رياح الخلافات بين الملك والاستعمار البريطانى قبل ثورة يوليو، وهيمنة السلطة التنفيذية على العمل البرلمانى بعد الثورة.

فقبل ثورة يوليو، ارتبط الأداء البرلمانى بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى عاشتها مصر، خلال تلك الفترة؛ فإضافة للمصاعب الاقتصادية وتدنى الظروف الاجتماعية لدى الشعب، كانت الدولة المصرية فى حالة استقلال شكلى، وكان الملك يحاول فرض هيمنته على السلطة، وقد سعى الطرفان لتوظيف المناخ الحزبى لتحقيق

مصالحهما، الأمر الذى أدى الى انتهاك دستور ١٩٢٣ فى معظم الأحيان. وتكفى الاشارة هنا الى أن الفترة من ٢٤ - ١٩٥٢، شهدت عشرة مجالس نيابية، إذ أنه باستثناء مجلس نواب عام ١٩٤٥ لم تستكمل أى هيئة نيابية مدة استحقاقها الدستورى وهو خمس سنوات. وكان ذلك راجعا بشكل اساسى، إما لغضب الاستعمار، أو الملك على حكومة الأغلبية فى مجلس النواب «حكومة الوفد»، أو لرؤية أى منهما، وإما لعدم قدرة حكومات أحزاب الأقلية المؤتلفة على السيطرة على الوضع السياسى والاقتصادى والاجتماعى القائم، أو لخشية هذه الحكومات من مواجهة مجلس نيابى ذى أغلبية وفدية.

أما بعد ثورة يوليو، فقد اتصف العمل البرلمانى بوجود خلل فى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالتوازن بين سلطات الدولة من الناحية النظرية، ليس مجرد استنباط من نظريات غربية تؤكد على الفصل بين السلطات، بل انه أمر له علاقة مباشرة بظروف المجتمع وهياكله السياسية وظروفه الاقتصادية والاجتماعية وبيئته الخارجية المحيطة به، ففى ظل التنظيم السياسى الواحد الذى هيمن على السلطة السياسية، خلال حقبة الخمسينات والستينات وحتى منتصف السبعينات، كان من الصعب أن يقوم برلمان بممارسة سلطات رقابية ملموسة، حتى لو كانت هذه السلطات مقننة فى دساتير وقوانين، ومن ثم ألحقت كافة المهام التى كان يتصور قيام المجلس الشريعى بها بمؤسسة الرئاسة. وقد كان أعضاء المجلس التشريعى على وعى كامل بقواعد اللعبة السياسية فى هذه الفترة، لذلك كان من الصعب مخاطرة أحد منهم بممارسة حقه الدستورى والقانونى فى المجالين التشريعى والرقابى، وحتى مع تغير بنية النظام السياسى منذ منتصف السبعينات، بالسماح بالتعددية الحزبية والانفتاح الاقتصادى، كان التغير محدودا. فالتعددية الحزبية ظلت مقيدة بقيود كثيرة، أما الانفتاح الاقتصادى فقد أسفر من خلال الممارسة عن خلق طبقة اجتماعية جديدة كان لها نصيب داخل المجالس التشريعية، لكن هذه الطبقة لم تكن فاعلة سياسيا بشكل يسمح بالتغير الإيجابى، إذ انها أيقنت أن الوضع الراهن هو المناخ المفضل لممارسة أنشطتها التى بدأ القضاء يلاحق بعضها، أما الظروف الاجتماعية الراهنة وعلى رأسها الأمية والسلبية الشديدة لقطاع كبير من الجماهير تجاه العمل السياسى، فقد أثرت بشدة على العمل البرلمانى وفاعليته سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر.

وعلى أية حال، فإن المتابع لوضع السلطة التشريعية فى مصر فى الوقت الراهن، يلاحظ منذ الوهلة الأولى أن هناك العديد من قيود السلطة التنفيذية التى الى تحيط فى

الوقت الحالى بالممارسة البرلمانية السليمة، سواء كانت تلك القيود نابعة من الخلل فى تركيب العضوية داخل مجلس الشعب، وهو الخلل الذى يحكمه أولا : الدستور، وثانيا: القانون، وثالثا : الممارسة، أو نابعة من السلطات الفضفاضة التى منحت للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية والتى قننت فى الدستور الحالى والقوانين المختلفة اضافة الى لائحة مجلس الشعب الحالية.

فتركيبة العضوية الحالية داخل مجلس الشعب تشير الى أن هناك أربعة تصنيفات أساسية فى هذا المجال منها ما هو مقنن فى الدستور والقانون، ومنها ما هو غير مقنن، على أننا يجب أن ننوه فى ختام هذه الدراسة أن الدستور المصرى، مثل الدساتير الحالية للدول الغربية فيما يتعلق بالحقوق والواجبات بين السلطات والشعب، فهذه الدساتير ايضا تمت صياغتها بشكل فضفاض لصالح السلطة التنفيذية، لذلك فإن طلب تعديل الدستور المصرى يكتسب مشروعيته فقط، من الرغبة فى الحال من النصوص المطاطة والفضفاضة التى تعطى السلطة مرونة كبيرة فى الحرية فى مجال الهيمنة. لأن هذه النصوص رغم وجودها فى الديمقراطية الغربية إلا أنها أصبحت مجمدة عمليا، لكنها مازالت تستخدم فى الدول النامية.

أولا : - التصنيف الفئوى

وفقا لهذا التصنيف، يتألف مجلس الشعب من ثلاث فئات. فهناك العمال والفلاحون وهم متساوون فى الحقوق السياسية المرتبطة بالمجال التشريعى، وهناك الفئات المهنية التى لها حقوق أقل من الفئة الأخرى فى نفس هذا المجال. وكان التصنيف الثلاثى الى عمال وفلاحين وفئات قد قنن فى دستور ١٩٦٤، تتويجا للتوجهات الاشتراكية لنظام يوليو الذى سعى الى تكريس المكاسب التى حققها النظام لطبقتى العمال والفلاحين. ويشير هذا التصنيف الى ضرورة ألا يقل نصف عدد أعضاء مجلس الشعب عن صفة العمال والفلاحين.

وعلى أية حال، فإن هذا الوضع أدى الى الحد من ممارسة مجلس الشعب لمهامه فى المجالين التشريعى والرقابى لعدة أسباب:-

١ – أن هذا التصنيف يعد – بداية – تمييزا غير دستورى بين المواطنين، إذ أنه من المعروف أن الدستور نص على عدم التفرقة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات بسبب الأصل أو الجنس أو الدين.

٢ – أن هذا التصنيف فى ظل الأوضاع الاجتماعية السائدة والتى تشير الى ارتفاع نسبة الأمية التعليمية ومن باب أولى الثقافية فى مصر، يؤكد على أن مهمتى التشريع والرقابة فى ظل وجود غالبية أعضاء البرلمان من العمال والفلاحين، سوف تقوض من خلال وجود كثرة من الأعضاء تحت قبة المجلس ممن هم غير ملمين بالقضايا الحيوية التى تهم المواطن المصرى وأمنه على المستويين الداخلى والخارجى.

٣ – أن هذا التمييز بين المواطنين إن كان من الممكن تبريره خلال حقبة الستينات بهدف أكساب طبقة اجتماعية بعض المميزات التى طالما حرمت منها لفترة طويلة، وبهدف دعم نظام يوليو بالمزيد من وسائل الشرعية السياسية المستندة مباشرة الى الجماهير، الا أن هذا التمييز لم يعد مقبولا فى الوقت الحاضر خاصة بعد أن أدت سياسة الانفتاح الاقتصادى منذ النصف الأول من السبعينات الى إحداث حراك اجتماعى أدى لتغير دراماتيكى فى طبقتى العمال والفلاحين. وقد أدت هذه التغيرات الى المزيد من الارتقاء لهاتين الطبقتين، على حساب غالبية المنتمين الى طبقة الفئات التى أصبح يطلق عليها إعلاميا «طبقة الموظفين».

٤ – إن النظام السياسى القائم والمدافع عن الوضع الشاذ الخاص بنسبة العمال والفلاحين فى مجلس الشعب، هو نفسه الذى يرفض تحمل تبعات هذا الوضع، فقانون انتخابات مجلس الشعب الذى جرت على أساسه انتخابات عام ١٩٨٤ وانتخابات عام ١٩٨٧، حمل الحزب الذى يحق له التمثيل فى الدائرة الانتخابية، والذى حصل على أقل عدد من الأصوات استكمال نسبة العمال والفلاحين. فطبقا للمادة ١٧ من قانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ فإنه «يلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات والتى يحق لها أن تمثل باستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها، وذلك عن كل دائرة». وبذلك يكون النظام السياسى المدافع عن استمرار نسبة العمال والفلاحين فى مجلس الشعب، والرافض لتعديل الدستور فى هذه القضية على وجه التحديد، هو نفسه الذى يتهرب من تمثيل العمال والفلاحين بمجلس

عبر حزبه الحاكم الحائز على الأغلبية فى مجلس الشعب، الأمر الذى يؤثر بطبيعة الحال على التوازنات الحزبية داخل المجلس، إذ سوف يمثل حزب الأغلبية بنسبة كبيرة من المثقفين، بينما تمثل أحزاب المعارضة التى حصلت على أقل الأصوات التى تكاد تمثلها بالدائرة بقدر أكبر من تمثيل العمال والفلاحين، مما سيكسب معه الأغلبية المزيد من الجماهيرية ويحد بالمقابل من التأييد لأحزاب المعارضة.

ثانياً : - التصنيف النوعى

بعد أن منح الدستور المصرى عام ١٩٥٦ السيدات حق الانتخاب والترشيح فى البرلمان، أصبحت العنصرية فى المجلس غير مقصورة على الرجال دون السيدات، ومن ثم أصبحت السيدات تتمتعن بعضوية المجلس الى جانب الرجال. وكان عدد السيدات اللاتى شغلن مقاعد مجلس الشعب منذئذ شاركت المرأة فى عضوية المجلس حتى نهاية الفصل التشريعى السادس لمجلس الشعب عام ١٩٩٥، قد بلغت ١٣١ مقعدا شغلتهن ٦٤ سيدة.

ومما لاشك فيه، أن هذا العدد يعتبر محدودا للغاية بالنسبة الى حجم وجود المرأة فى المجتمع، الأمر الذى يؤكد أن دعوة مشاركة السيدات فى عضوية المجلس حملت فى طياتها فقط تنفيذ بعض الشعارات التى حملتها ثورة يوليو فيما يتعلق بالمساواة الكاملة بين المواطنين.

والواقع ان تلك المشاركة رغم محدوديتها لم تؤد الى المزيد من النشاط البرلمانى، بل على العكس إن المتابع الدقيق لنشاط المرأة التشريعى والرقابى داخل مجلس الشعب، يؤكد حقيقة هذا الضعف، وحتى عندما سعت القيادة السياسية بدعم الدور البرلمانى للمرأة، حيث وقفت قرينة الرئيس السادات فى ذلك الوقت خلف هذا الدعم، شرع قانون جديد يعطى للمرأة داخل البرلمان حدا أدنى من المقاعد، كان الأداء البرلمانى للمرأة تحت القبة يتسم بالضعف أيضا. وعلى أية حال، فإن هذا التخصيص قد ألغى عندما وضع قانون جديد للانتخاب عام ١٩٨٦، وهو القانون الذى جرت على ضوئه انتخابات ١٩٨٧، فهو بداية كان تخصيصا غير دستورى، كما أن العمل على الارتقاء بدور المرأة السياسى لا

يمكن ان يكون وليد نصوص قانونية، بل انه وليد تغير ثقافى كامل فى نمط القيم المصرية الذى تربى على أن المرأة دون الرجل. ومما لاشك فيه، أن الأحزاب السياسية والإعلام وغيرها من وسائل التنشئة السياسية يجب أن تلعب دورا هاما فى هذا الاتجاه، بدلا من أن تكرسه كما هو حادث الآن، بالنظر الى موقع المرأة داخل التنظيمات الحزبية، وعدد مرشحى الأحزاب من النساء فى الانتخابات.. الخ.

ثالثا : - التصنيف الدينى

نص الدستور المصرى على المساواة فى مختلف الحقوق والواجبات السياسية بين المسلمين والمسيحيين. على أن وجود مزاج عام لدى المسيحيين بعدم جدوى المشاركة السياسية عامة والبرلمانية خاصة، يؤدى الى ضعف الأداء البرلمانى باعتبار البرلمان أحد وسائل المشاركة السياسية لكافة المواطنين، ويرجع الضعف العام فى مشاركة المسيحيين فى عملية الترشيح لعضوية البرلمان، ومن ثم قلة نسبة تمثيلهم داخل البرلمان، رغم أن عددهم قد يصل الى نحو ثمن عدد السكان، الى ثلاثة أسباب هى:-

عدم رغبة بعض المسيحيين أنفسهم فى الانغماس فى الحياة السياسية، بسبب النوازع الدينية لديهم، والتى تشير الى أن الشخص يجب أن تكون علاقته بالسلطة السياسية علاقة من طرف واحد أى كمتلقى أو مستجيب، وليست علاقة بين طرفين طرف يحتاج الى الادارة والسلطة وطرف يحتاج الى الدعم والتأييد

والسبب الثانى، هو قناعة بعض المسيحيين بعدم جدوى المشاركة فى عملية الترشيح لأنهم لن يحصلوا على أصوات الناخبين وأغلبهم من المسلمين.

أما السبب الأخير، فهو يتسم بالحداثة، ويربط برفض الناخبين ترشيح المسيحيين، إما بسبب رفض بعض الناخبين المسلمين ولاية غير المسلمين، وإما لاقناع الناخب بأن صوته لن يكون ذا تأثير لأن معظم الناخبين لن يدلوا بأصواتهم للمرشح المسيحى. وعلى أية حال، فقد لجأت القيادة السياسية أحيانا الى التخلص من هذا القصور جزئيا من خلال استغلال وسيلة التعيين حيث قامت بتعيين عناصر من المسيحيين فى مجلس الشعب، ولكن هذا الإجراء لم يعالج القصور الهيكلى فى بنية المجلس الدينية.

رابعا : - التصنيف السياسى

يشير التصنيف السياسى للعضوية داخل البرلمان المصرى الى الهوية الحزبية للعضو، فمنذ عام ١٩٧٦ بدأت التعددية الحزبية الثالثة فى مصر وأصبح التعدد الحزبى مشروعا، وعلى هذا الأساس أصبحت الاتجاهات السياسية داخل المجلس واضحة.

على أنه رغم ذلك فقد ساهمت القيود الكثيرة التى وضعها النظام السياسى الحاكم فى شل حركة المجلس كسلطة تشريعية، إذ أصبح المجلس غير معبر عن الأحزاب والقوى السياسية المصرية المتواجدة على الساحة المصرية، وقد استخدم النظام أكثر من وسيلة فى تحقيق ذلك إذ حد من تطبيق العديد من الضمانات التى تحقق نزاهة الانتخابات، ومن ذلك الإشراف القضائى الكامل على الانتخابات، وتوقيع الناخب أو بصمته أمام اسمه عند الادلاء بصوته، وإصلاح جداول الناخبين بالإضافة والحذف، وتخلى رئيس الدولة عن رئاسة أى من الأحزاب القائمة، وعدم تدخل الادارة المحلية فى العملية الانتخابية، وإلغاء العمل بقانون الطوارئ، ونزاهة اجهزة الإعلام الرسمية وعدم تدخلها لصالح أى طرف فى العملية الانتخابية.. الخ.

وعلى ضوء كافة هذه المتغيرات، استطاع النظام التحكم فى تركيبة العضوية داخل مجلس الشعب، فالقيادة السياسية التى بدأت عملية تغيير الهياكل الاقتصادية للدولة منذ عام ١٩٧٤، أعقبها عملية إصلاح اقتصادى شامل، اهتمت منذ البداية بأن يتألف مجلس الشعب من نخبة من رجال الأعمال والاقتصاديين البارزين، وقد كان البرلمان بوضعه الحالى منذ بداية التعددية الحزبية، قد مثل فيه التيار الليبرالى، الذى ساهم الى حد كبير فى تقنين العديد من التشريعات التى أدت الى تغيير هياكل الاقتصاد ثم إصلاح هياكله. وكان اهتمام القيادة فى تمثيل هذه الطبقة بالمجلس، قد تمثل فى ترشيح العديد من ممثليها على قوائم الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم، وكذلك قيام العديد من المستقلين من المنتمين لهذا التيار من المستثمرين والتجار ورجال الأعمال بالترشيح لعضوية مجلس الشعب. على أن اهتمام القيادة السياسية بهذه الترشيحات كان يتركز بشكل رئيسى فى الوجوه الممثلة لدعم التطور الليبرالى الاقتصادى فى المجتمع، ولم تهتم بالمقابل بإبراز الوجوه التى تؤكد على العلاقة بين هذا التطور وتطور الأوضاع السياسية فى المجتمع، وعلى رأسها قضية الديمقراطية وحقوق الانسان. ويمكن تلمس تلك الملاحظة الجوهرية

فى رغبة النظام خلال حقبة السبعينات، فى استبعاد الاتجاهات الوفدية بتشريع بعض القوانين التى تحرمها من مباشرة حقوقها السياسية. وكذلك اهتمام الحزب الحاكم فى إطار التنافس الحزبى، الا يمثل حزب الوفد فى مجلس الشعب، الا بقدر محدود. وترتبط هذه القضية بقضية تمثيل الاحزاب السياسية فى مجلس الشعب، بمعنى انه كلما كان الأفراد المرشحون فى انتخابات مجلس الشعب يحملون فكرا ليبراليا، وفى نفس الوقت معبرين عن اتجاهات حزبية، كلما كان هناك عدم رغبة فى توسيع رقعة تمثيلهم فى مجلس الشعب. إذ أن كافة هؤلاء الأفراد يربطون بين الليبرالية الاقتصادية والليبرالية السياسية. وبطبيعة الحال، فإن هذا المناخ يسرى من باب أولى على الاحزاب السياسية التى تحمل فكرا غير ليبرالى من الناحية الاقتصادية، فهذه الاحزاب أثر النظام الانتخابى على تمثيلها فى مجلس الشعب تأثيرا جوهريا؛ إذ كان هذا النظام مقوضا الى حد كبير لفرص تمثيلها فى مجلس الشعب، حتى ان الانتخابات التى كانت تجرى منذ بداية التعددية السياسية لم تكن تحمل الى مجلس الشعب سوى رموز هذه الاحزاب اضافة الى بعض الأعضاء الآخرين، بل إن بعض هذه النظم حرمت الرموز الأساسية لأحزاب المعارضة من التمثيل فى مجلس الشعب... على هذا الأساس، حرص النظام السياسى القائم منذ البداية على أن تشغل مقاعد مجلس الشعب عبر انصاره، سعيا الى تحقيق مصالحه وتمرير القرارات التى يرغب فى تشريعها. وكان ذلك يرتبط بترشيح وإعادة ترشيح العديد من الأشخاص لعضوية المجلس، من اولئك الذين لم يتلمس لديهم اية انشطة بارزة داخله فى مجالى التشريع والرقابة. وتكفى الاشارة الى انه خلال الفصل التشريعى السادس للمجلس (١٩٩٠ – ١٩٩٥) لم يتحدث نحو ٢٥ عضوا من أعضاء الحزب الوطنى داخل المجلس بأية كلمة اللهم الا عند حلف اليمين الدستورية مع بداية الدورة البرلمانية الأولى عام ١٩٩٠.

ومما لاشك فيه أن فرص النظام القائم فى السعى الى حشد مناصريه داخل المجلس كانت أكبر بكثير خلال النظام الانتخابى بالقائمة حيث تتولى الاحزاب وحدها عملية الترشيح لعضوية مجلس الشعب، مقارنة بالنظام الفردى، إذ يحق لجميع الأشخاص الترشيح لعضوية المجلس بغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية، وقد كان القيد الأساسى الذى يقع على عاتق الحزب الحاكم فى نظام الانتخابات الفردية (الذى شرع بعد حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الانتخابات بالقائمة لانه نظام يحرم المستقلين من الترشيح) يتمثل فى إمكان انشقاق العديد من أنصار الحزب الحاكم وترشيحهم كمستقلين

فى الانتخابات، وقد حدث ذلك بالفعل إبان انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٠، إذ رشح العشرات من أعضاء الحزب الوطنى أنفسهم فى مواجهة مرشحى الحزب، وفاز أكبر من ٧٠ عضوا منهم فى هذه الانتخابات، على أن معظم هؤلاء عادوا وانضموا الى الحزب الحاكم مرة أخرى، رغم تهديدات الحزب بفصلهم من كافة تنظيماته، ويرجح أن الحزب الوطنى قد تغاضى عن تهديداته فى هذا الشأن نظرا لكبر عدد المقاعد التى حصدها المستقلون من أنصاره، ومن ثم خشيته من أن يؤدى استمرار استبعادهم من صفوفه الى زيادة المعارضة لسياسات الأغلبية داخل المجلس. وفى انتخابات ١٩٩٥، رشح نحو ١٣٥٠ من أعضاء الحزب الوطنى أنفسهم كمستقلين، فى مواجهة أعضاء الحزب الحاكم، رغم تهديدات الحزب الوطنى بفصلهم.

وأخيراً، يلاحظ انه فيما يتعلق بالتحكم فى عضوية المجلس، أن المجلس استطاع من خلال الأغلبية الكاسحة داخله رفض عشرات من أحكام القضاء التى أكدت صحة الطعون فى عضوية بعض أعضاء المجلس ومن ثم تأكيد صحة عضوية الأعضاء المطعون فى عضويتهم بالمجلس. ويبدو أن المنطق السياسى الذى كان وراء هذا التوجه هو الخشية من أنه فى حال تنفيذ هذه الأحكام سوف تزداد حجم المعارضة داخل المجلس الى الحد الذى قد يقلق الحكومة، أى بحصول المعارضة على أكثر من ثلث المقاعد، الأمر الذى يمكنها من رفض العديد من القرارات التى تتطلب لصدورها أغلبية ثلث أعضاء المجلس، أو تقديم طلب بتعديل الدستور وهو المطلب الرئيسى لمعظم قوى المعارضة. أما بالنسبة الى المنطق القانونى فى هذا الشأن، فقد رأ ت السلطة التشريعية ان موقفها يستند الى ما نص عليه الدستور من أن المجلس هو الذى يفصل فى صحة عضوية أعضائه، وهو بذلك كما يقول رئيس مجلس الشعب السابق د. رفعت المحجوب والحالى د. فتحى سرور «سيد قراره». وبطبيعة الحال، فإن هذا الموقف أدى الى وجود خلاف قانونى مع السلطة القضائية التى رأت أن القضاء هو الحكم فى تحديد مدى صحة العضوية استنادا الى ما نص عليه الدستور من أن القضاء هو جهة التحقيق فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب.

من ناحية أخرى فإن هناك العديد من السلطات الفضفاضة التى منحت للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية والتى قننت فى الدستور الحالى والقوانين المختلفة إضافة الى لائحة مجلس الشعب الحالية. وهذه السلطات دعمت من وضع السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، التى أصبحت أداة طيعة فى مواجهتها، ليس هذا فحسب بل إنها أصبحت تتحمل وحدها مسئولية الوقوف فى مواجهة الأغلبية الجماهيرية فى المجتمع نتيجة ما تصدره من تشريعات. بمعنى آخر، فإن السلطة التنفيذية جعلت من المؤسسة التشريعية أداة لتنفيذ سياساتها. وفى نفس الوقت تحملها تبعات هذه السياسة إذا ما أثرت سلبا على المواطنين، ويمكن ملاحظة ذلك فى دور المجلس فى إصدار العديد من التشريعات المقيدة لحقوق الانسان، وقد أخذت هذه التشريعات ستارا لها من خلال تقديمها الى المجلس فى صورة اقتراحات قوانين مقدمة من أعضاء المجلس، وليس من خلال مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة.

وقد كان من النتائج الأساسية لهذه السياسة هى فقدان مكانة المؤسسة التشريعية أمام المواطنين، بل وفقدان ثقتهم بالانتخابات العامة بداية. وتعد هذه النتيجة من أخطر النتائج فى عملية المشاركة السياسية، لأنها تؤكد على وجود درجة عالية من الإحباط لدى المواطنين فى ممارسة حقوقهم الدستورية، فالمؤسسة التشريعية كما يراها البعض ليست وسيلة للتغيير السلمى، كما أنها تتسم بالضعف الشديد فى مواجهة السلطة التنفيذية، ليس فقط بحكم البناء الدستورى والقانونى- وهو ما يمكن على الأقل تعديله- بل وايضا بحكم الثقافة الموروثة أى البناء الهيكلى، التى تعطى للحاكم اليد العليا فى مواجهة الكافة. فرؤية المواطن للحد المستمر من سلطات برلمان الدولة، حتى تلك السلطات المقيدة التى أتى بها الدستور والقانون، وأسلوب عمل البرلمان فى تمرير المطلوب قد أدى الى ضرب سمعة هذه المؤسسة التشريعية فى مقتل، ومن ثم أطاح بنزاهتها ومصداقيتها.

والسؤال الآن هو : ما هى المناطق المحددة التى يرى من خلالها وجود درجة من هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعى؟

بداية تنقسم السلطة التنفيذية فى مصر الى أربعة أقسام : رئيس الجمهورية وله سلطات واسعة، والحكومة ولها سلطات أقل نسبيا، ثم الإدارة المحلية والمجالس القومية

المتخصصة ولهما سلطات تنفيذية أقل بكثير، ولرئيس الجمهورية والحكومة علاقة مباشرة بمجلس الشعب، ويمكن تقسيم هذه العلاقة الى قسمين:-

أولا :- رئيس الجمهورية

هناك ثلاثة مجالات للعلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب وهذه المجالات يمكن توضيحها فيما يلى :-

١ - سلطات الرئيس التشريعية فى الأوقات العادية :-

تتمثل هذه السلطات فى حق رئيس الجمهورية فى اقتراح القوانين، أمام مجلس الشعب، وعلى الرغم من أن الدستور قد منح هذا الحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، الا انه منح أفضلية للقوانين التى يقترح رئيس الجمهورية تشريعها. فهذه الاقتراحات تقدم الى مجلس الشعب وتحول داخله مباشرة الى اللجان الموضوعية المختصة فى هذا الشأن، وعلى العكس فإن الإقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس ترسل بداية الى لجنة الاقتراحات والشكاوى لفحصها من حيث الشكل، إضافة الى ذلك، فإن كل مشروع قانون اقترحه أى من الأعضاء ورفضه المجلس لا يحق لمقدمه أن يتقدم به مرة أخرى للمجلس فى نفس دور الانعقاد، وهذا المنع اختص به الدستور أعضاء المجلس دون رئيس الجمهورية. وإضافة الى اقتراح القوانين، فإن لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين التى يشرعها مجلس الشعب وسلطة الاعتراض عليها، وتعد السلطة الأولى من السلطات القديمة التى قننها دستور ١٩٢٣ حيث منح الملك حق إصدار القوانين، كما منح هذا الحق أيضا لرئيس الجمهورية عقب ثورة يوليو ١٩٥٢. أما السلطة الثانية، فهى مقيدة بأن يقوم الرئيس بالاعتراض على القانون الذى يشرعه المجلس خلال ٣٠ يوما من تاريخ إبلاغ المجلس للرئيس به، وانه إذا ما أقره المجلس ثانية لكن بأغلبية الثلثين اعتبر قانون وأصدر رغما عنه. على هذا الأساس يكون الدستور قد أقر لرئيس الجمهورية حق اعتراض توقيفى وليس اعتراضا مطلقا على مشروعات القوانين، التى قد يعترض عليها، لكنه بالمقابل وضع عثرة أمام المجلس وهى إعادة إقرار القانون بأغلبية ثلثى الاعضاء، من ناحية أخرى فإن لرئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب حق تعديل الدستور، وقد وضع

الدستور قيودا أكبر على أى طلب من هذا النوع يتقدم به أعضاء المجلس مقارنة بالرئيس، ومن ذلك أن يكون الطلب المقدم من الأعضاء بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وأخيرا، لرئيس الجمهورية تعيين ما لا يزيد عن عشرة أعضاء بمجلس الشعب مع بداية كل فصل تشريعى، وقد ورد هذا الحق لأول مرة عام ١٩٦٤، ويرر بضرورة العمل على توافر جميع العناصر التى يجب ان تتوافر بالمجلس، والتى تستكمل له التمثيل الواسع لكل العناصر الوطنية القادرة على الخدمة العامة. والواقع أن القيادة السياسية اصبحت تستخدم هذا الحق فى تعيين العناصر التى يتراءى لها أن حقها أقل نسبيا فى التمثيل داخل المجلس، وعلى وجه الخصوص السيدات والأقباط، كما انها تستخدمه أحيانا لشق الصفوف الحزبية بتعيين كوادر احزاب المعارضة التى قد لا تميل الى تفضيل مبدأ التعيين كما سبق ذكره.

٢ - سلطات رئيس الجمهورية وقت الطوارئ:

لرئيس الجمهورية سلطات خاصة لها علاقة بالسلطة التشريعية، وتنقسم هذه السلطات الى خمس سلطات رئيسية يمكن إجمالها فيما يلى:-

أ - إصدار قرارات بقانون فى حالة قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية، ويعيق مؤسسات الدولة، والقيد الوارد على هذا الحق هو قيد شكلى يتمثل فى توجيه الرئيس بيانا للشعب، وإجراء استفتاء على ما اتخذه من إجراءات.

ب - إصدار قرارات لها قوة القانون عند الضرورة، وفى الأحوال الاستثنائية. ويشترط فى هذا الشأن أن يكون هناك تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثيه، محددا موضوعه ومدته، وأن تعرض القرارات الصادرة على المجلس فى أول جلسة بعد انتهاء التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زالت قوتها القانونية. جدير بالذكر أن دستور ١٩٢٣ لم يقر للملك حق إصدار القوانين بتفويض من البرلمان، وقد أقر دستور ١٩٦٥ ودستور ١٩٦٤ هذا الحق، ولكن دون أن يحدد أغلبية خاصة لصدور قرار التفويض، وبذلك يكون الدستور الحالى قوض من سلطات رئيس الجمهورية مقارنة بما كان عليه الوضع قبل ذلك.

ج - إصدار قرارات لها قوة القانون فى حالة غيبة مجلس الشعب، وإذا حدث ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير. والقيد الوارد على هذا الحق هو عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ١٥ يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وعرضها فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف الجلسات. فإذا لم تعرض زالت بأثر رجعى، وإذا عرضت ورفضت زالت بأثر رجعى أيضا، الا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة.

والملاحظة الهامة هنا هى أن أهم قيد دستورى على الحق السابق هو قيد شكلى، إذ أن الدستور ترك تحديد القرارات التى لا تحتمل التأخير لسلطة الرئيس، كما خول له هذه السلطة أثناء غيبة المجلس بصفة عامة، الأمر الذى يعنى جواز استخدامها إبان عطلة المجلس، أو بين دورات الانعقاد.

جدير بالذكر أن آخر القرارات التى أصدرها رئيس الجمهورية مستخدما سلطاته الدستورية فى هذا الشأن كان فى أكتوبر ١٩٩٤، وقد تضمنت هذه القرارات تعديل كل من القانون الخاص بتنظيم فرض الحراسة، وقانون الأحزاب السياسية، وقانون حماية القيم من العيب، وقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وإلغاء قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى.

والملاحظة الرئيسية على هذه القرارات، التى صدرت بموجب المادة ١٤٧ من الدستور، إلا ان هذه القرارات صدرت قبل عدة أيام من الدورة الخامسة من الفصل التشريعى السادس (٩٤- ١٩٩٥) ومن ثم فإنه لم تتوافر حالة الضرورة التى تستدعى القيام بذلك. الأمر الذى جعل المعنى المنطقى والوحيد لاستخدام الرئيس سلطاته فى إصدار هذه القرارات، هو قطع الطريق على مجلس الشعب حتى لا يعد لها.

د - إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ، وقد وضع الدستور قيدين على ممارسة هذا الحق هما عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما التالية، ليقر ما يراه بشأنه، وكذلك أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة، وعدم جواز مد هذه الحالة الا بموافقة مجلس الشعب. وبطبيعة الحال، فإن

الممارسة العملية لممارسة هذا الحق تشير الى أن القيد الثانى لم يكن ذا أثر فعال فى استمرار العمل بحالة الطوارئ منذ عام ١٩٨١ حتى الآن.

هـ - دعوة رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى فى حالة الضرورة.

٣ - حقوق رئيس الجمهورية:

لرئيس الجمهورية العديد من الحقوق ازاء السلطة التشريعية، ومن هذه الحقوق حق دعوة مجلس الشعب للانعقاد وحق فض دورته وفق شروط محددة، كما ان له الحق فى حضور جلسات المجلس والقاء البيانات داخله، على أن أهم الحقوق التى منحت لرئيس الجمهورية ازاء السلطة التشريعية، هو حق حل مجلس الشعب اى انهاء الفصل التشريعى دون ان يستكمل مدته الدستورية، وطبقا لهذا الحق فإن لرئيس الجمهورية حل المجلس فى حالتين:

الحالة الأولى، حالة الضرورة، وفى هذه الحالة يحق له الحل بعد صدور قرار بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء خلال ٣٠ يوما، فإذا وافقت الأغلبية على الحل أصدر الرئيس قرارا بالحل، وقد مارس رئيس الدولة منذ نشأة مجلس الشعب عام ١٩٧١ هذا الحق ثلاث مرات، أولهما عام ١٩٧٩ للتخلص من معارضى معاهدة السلام المصرية- الإسرائيلية، وثانيهما عام ١٩٨٧ لتطبيق قانون الانتخاب الجديد بعد أن حكمت المحكمة الدستورية بعدم دستورية القانون السارى وقتئذ، وثالثهما عام ١٩٩٠ لنفس السبب السابق.

اما الحالة الثانية التى يحق فيها لرئيس الدولة حل مجلس الشعب فهى قيام الرئيس بلعب دور الحكم بين الحكومة والمجلس بعد أن يقوم الأخير بحجب الثقة عن الحكومة، وفى هذا الشأن يجوز للرئيس أن يرد التقرير الذى بعثه المجلس بشأن ذلك الى المجلس، فإذا عاد المجلس وأقره مرة أخرى جاز للرئيس أن يعرض الأمر على الشعب فى استفتاء للاختيار بين حل الحكومة وحل المجلس، وعلى أية حال، فإن حق الرئيس طبقا للحالة الثانية يؤكد- على الرغم من انه لم يستخدم قبل ذلك لسبب بسيط وهو عدم قدرة المجلس حتى الآن على حجب الثقة عن الحكومة- على سلب الحقوق التمثيلية لمجلس الشعب ازاء الحكومة بدعوى عودة تلك الحقوق الى الممثل الشرعى وهو الشعب نفسه، وذلك عبر انتخابات عامة، ناهيك عن أن هذه الانتخابات قد تشرف عليها الادارة الحكومية المطالبة بالاستقالة!!

ثانيا :- الحكومة

تؤثر الحكومة على السلطة التشريعية تأثيرا محدودا بالمقارنة بتأثير رئيس الجمهورية، وتتمثل أهم مؤشرات التأثير فيما يلى:

١ - حق الحكومة فى إعداد مشروعات القوانين التى تعرض على مجلس الشعب، وهذه المشروعات لها نفس مميزات مشروعات القوانين التى قد يقترحها رئيس الجمهورية، وذلك فى مواجهة المشروعات التى يقترحها أعضاء المجلس من حيث سير الاجراءات التى تمر بها هذه المشروعات داخل المجلس.

٢ - يجوز لرئيس الوزراء والوزراء ونوابهما أن يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب، كما يجوز لغير الاعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه والحديث فيهما كلما طلبوا الكلمة، إضافة الى ذلك يخصص لكل هؤلاء الصفوف الاولى من المقاعد بقاعة المجلس.

٣ - لا يجوز سحب الثقة من الوزارة أو أى من الوزراء أو نوابهما، الا بعد استجواب وبناء على طلب من عشرة أعضاء من المجلس على الأقل.

٤ - مناقشة مجلس الشعب لبعض الموضوعات، تكون بناء على موعد تحدده الحكومة وبموافقة المجلس على الموعد.

٥ - تقوم الحكومة بإعداد بيان كل دورة برلمانية جديدة، وعلى الرغم من أن هذا الأمر قد يتضح انه قيد على الحكومة، الا ان المتابع لتنفيذه يلاحظ انه قيد شكلى. فالحكومة لاتهتم عادة بمناقشات أعضاء المجلس لبيانها، بل وأحيانا ما تغالى فى وعودها التى تذهب فيما بعد أدراج الرياح، ويمكن فى هذا الصدد أخذ مؤشر نسبة حضور الوزراء جلسات المجلس لمتابعة مناقشات الاعضاء لبيان الحكومة، كى يتم التأكد عمليا من ضعف هذا الحضور ومن ثم استهانة الحكومة بأعمال المجلس. إذ يتبين أن هذه النسبة بلغت خلال الفصل التشريعى السادس ٣٤,٥٪ خلال الدورة الأولى (٩٠-١٩٩١)، و ٣٥٪ بالدورة الثانية (٩١-١٩٩٢)، و ٢٣٪ خلال كل من الدورة الثالثة (٩٢-١٩٩٣)، و ١٩,٢٪ خلال الدورة الرابعة (٩٣-١٩٩٤)، و ١٨,٣٪ خلال الدورة الخامسة (٩٤-١٩٩٥).

وهكذا يتبين مدى هيمنة السلطة التنفيذية (الرئيس- الحكومة) على السلطة التشريعية، والملاحظة الأساسية فى هذا الشأن أن تلك الهيمنة لم تكن وليد النصوص الدستورية والقانونية، بل انها تخطت ذلك بكثير، لتكمل الخناق على البرلمان. وقد كان ذلك التجاوز يرجع بشكل أساسى الى أمرين: أولهما، استغلال السلطة التنفيذية للأغلبية البرلمانية للحزب الحاكم داخل المجلس، لإصدار العديد من القرارات التى تفضى لمعنى الهيمنة وإن شئت فقل المحو شبه الكامل لهوية البرلمان، وذلك من خلال الممارسة اليومية للأغلبية داخل المجلس. وثانيهما، لائحة المجلس التى أفاضت فى تفسير كيفية تنفيذ نصوص الدستور والقانون التى تشير الى الهيمنة المطلقة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعى والرقابى.

فعلى الصعيد التشريعى، قوض من الناحية العملية قيام أعضاء المجلس بتقديم اقتراحات القوانين الى المجلس، واتكال بعض منهم على الحكومة فى أداء هذه المهمة، بل إن كثيرا من الأعضاء يطالبون الحكومة خلال مناقشة بيانها السنوى بمجلس الشعب بالتقدم بمشروعات قوانين لمعالجة قضايا محددة، وهو أمر ينم عن وجود تكاسل من جانب هؤلاء الأعضاء فيما يتعلق بممارسة دورهم التشريعى. ويرجع ذلك التكاسل الى الأفضلية الممنوحة لمشروعات القوانين المقدمة من قبل رئيس الجمهورية والحكومة فى التقدم بمشروعات القوانين، كما سبق ذكره. كما يرجع الى العقبات التى وضعتها لائحة المجلس نفسها، إذ تشير المادتين ١٢٦ و ١٤٠ الى ضرورة ابلاغ رئيس المجلس أعضاء المجلس بتحويل مشروعات القوانين للجان المختصة عند ورودها من الحكومة الى المجلس، وذلك دون إقرارها بالمقابل اتخاذ نفس الإجراء المتعلق بالإبلاغ بالنسبة الى اقتراحات الأعضاء التى تحول للجنة الاقتراحات والشكاوى قبل تحويلها الى اللجان المختصة، الأمر الذى يؤدى أحيانا كثيرة الى حفظ بعض هذه الاقتراحات وعدم تحويلها الى هذه اللجنة، ومن ثم عدم إدراجها فى جدول أعمال المجلس.

أما بالنسبة الى مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة امام المجلس، فالملاحظ أن إدارة أعمال المجلس تسعى فى بعض الأحيان الى عدم قيام أعضاء المجلس بمناقشة هذه المشروعات مناقشة موضوعية ومتأنية. وذلك من خلال طبع وتوزيع تقارير اللجان الموضوعية عن مشروعات القوانين وغيرها من الموضوعات على الأعضاء قبل بدء

الجلسة ببضعة ساعات فقط بل وأحيانا بضعة دقائق. جدير بالذكر أن لائحة المجلس نفسها تنص بشكل واضح على ضرورة طبع وتوزيع تقارير لجان المجلس على الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر موضوعات هذه التقارير بأربعة وعشرين ساعة على الأقل وعلى أية حال، فإن الملاحظ أن أسلوب توزيع التقارير بعد الوقت المتاح يتبع فقط خلال مناقشة المجلس لمشروعات القوانين والقرارات الاكثر حساسية والتى عادة ما تمس حريات المواطنين وأوضاعهم المعيشية، ومن ذلك التأخر الكبير فى توزيع تقارير اللجان الموضوعية ومباغتة أعضاء المجلس بموضوعات تقارير تمديد العمل بحالة الطوارئ، وخلال طرح موضوع قانون النقابات المهنية عام ١٩٩٣، والضريبة العامة على المبيعات...الخ.

وعلى الصعيد الرقابى، هناك العديد من القيود على السلطة الرقابية للمجلس على السلطة التنفيذية، فبداية يمتنع على أعضاء المجلس الادلاء بأى بيانات حول الاسئلة وطلبات الاحاطة والاستجوابات وطلبات المناقشة العامة التى يقدمونها، الا بعد طرح الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الشعب. ومما لاشك فيه، أن هذا الأمر الوارد فى المواد ١٩٨٥ و ١٩٤ و ١٩٩ و ٢١٠ من لائحة المجلس يشكل قيدا كبيرا على العمل الرقابى، وعلى الرغم مما يطرحه البعض من أن هذا القيد يرجع الى أن برنامج الحكومة قد يجيب على بعض طلبات الرقابة البرلمانية، الا ان هذا التبرير مردود عليه بأمرين، هما: أن بعض طلبات الرقابة خاصة الاستجوابات تعالج قضايا محددة ووقائع ومخالفات أساسية وأسانيد لهذه المخالفات، وهى بطبيعة الحال، أمور تبعد أى حكومة عن الخوض فيها إبان طرح بيانها أمام أى برلمان، لانها ببساطة أمور تدينها. إضافة الى ذلك، فإن الحكومة تقدم بيانها الى مجلس الشعب بعد فترة طويلة من بدء انعقاد الدورة البرلمانية فهى عادة ما تتأخر فى طرح برنامجها امام المجلس مخالفة بذلك المادة ١٣٣ من الدستور، التى تشير الى قيام رئيس الوزراء بتقديم برنامج الوزارة (عند) افتتاح الدورة البرلمانية... وفى هذا الصدد، يشار على سبيل المثال الى أن الحكومة قدمت برنامجها أمام المجلس خلال الفصل التشريعى السادس (٩٠-١٩٩٥) بعد مرور ٤٦ يوما من بدء الدورة الأولى من هذا الفصل (٩٠-١٩٩١)، و ٤٧ يوما من بدء كل من الدورتين الثانية (٩١-١٩٩٢) والثالثة (٩٢-١٩٩٣)، و ٣٤ يوما من بدء الدورة البرلمانية الرابعة (٩٣-١٩٩٤)، و ٥٢ يوما من

بدء الدورة الخامسة (٩٤-١٩٩٥)، الأمر الذى يعنى بوضوح رغبة الحكومة فى تجميد المهمة الرقابية للمجلس طوال هذه الفترة.

من ناحية أخرى، فإن لائحة مجلس الشعب قد وضعت سقفا لعدد طلبات الرقابة التى يقدمها الأعضاء، حيث تنص المواد ١٨٥ و ١٩٤ و ١٩٩ من اللائحة على انه لا يجوز ان يدرج للعضو الواحد ثلاثة أسئلة أو طلبات إحاطة أو استجوابات فى الشهر الواحد، ويعنى هذا التحديد قيدا على العمل الرقابى. صحيح أن واضعى اللائحة كانوا ينظرون الى صعوبة إدراج مئات طلبات الرقابة فى جدول أعمال المجلس فى حالة عدم وضع حد لهذه الطلبات، الا انه يذكر فى المقابل انه كان هناك نوع من عدم الادراك منهم لواقع الأداء الرقابى الضعيف من قبل الأعضاء. وقد رصدت العديد من الدراسات هذا الضعف سواء من خلال غياب أعضاء المجلس عن حضور الجلسات، أو عدم مبادرة بعضهم بممارسة أى نشاط رقابى أو خلافه داخل المجلس. وحتى بالنسبة الى الكم شبه المحدود من هذه الطلبات، فإن هناك العديد من الأسئلة وطلبات الإحاطة لا تدرج بجدول أعمال المجلس، الأمر الذى أدى كثيرا الى شكوى الأعضاء من تأخر إدراج ما يطرحونه من طلبات فى جدول الأعمال.

ونظرا لما لأسلوب الاستجواب البرلمانى من أهمية عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى، فسوف نقوم بعرض بعض التفاصيل المتعلقة به من زاوية العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فقد ظل الاستجواب من الناحية العملية كوسيلة رقابية محفوفا بالمخاطر، فلم يحدث طيلة الحياة البرلمانية المصرية أن استقالت وزارة بعد تقديم استجواب، وبعد اندلاع ثورة يوليو كان هناك حق لأعضاء مجلس الشعب لتقديم استجوابات أمام الحكومة، لكن نتيجة لمعرفتهم بقواعد اللعبة السياسية فى تلك الفترة، كان هناك عدد محدود من الاستجوابات التى قدمت امام البرلمان. وبعد الانفتاح الديمقراطى النسبى عام ١٩٧٦، تغيرت ممارسة حق تقديم الاستجوابات كوسيلة رقابية، فأصبح أكثر إتاحة لأعضاء المجلس، حتى أن بعضهم قطع شوطا فى استخدام هذا الأسلوب بتعقيب الأستجواب بطلب سحب ثقة من أحد وزراء الحكومة. على انه رغم ذلك فلا تزال هناك العديد من العقبات، أمام ممارسة هذا الأسلوب.

فبداية، يلاحظ أن هناك درجة من الارتجالية فى تحديد موعد مناقشة الاستجوابات، ويرجع ذلك الى الحكومة التى تدلى برأيها فى تحديد موعد مناقشة الاستجوابات، إذ أنها دائما تستعيض عن تحديد موعد المناقشة باليوم والجلسة، وبالتحديد الهلامى لموعد تقريبى للمناقشة، كأن يشار الى مناقشة استجواب ما فى إحدى جلسات شهر..، أو تحديد معيار واحد لمناقشة الاستجوابات طوال الدورة البرلمانية مثل مناقشة استجوابين كل شهر اعتبارا من شهر... الامر الذى يؤدى أحيانا الى تأجيل المناقشة الى أجل غير مسمى، نتيجة انهاء الدورة البرلمانية قبل استيفاء معظم المواعيد المحددة بسبب عدم ملاءمة عدد الاستجوابات المقدمة مع المعيار الموضوع، أو بسبب عدم الالتزام بالمعيار الموضوع، وتكفى الإشارة فى هذا الصدد انه من بين ١٠٨ استجوابات قدمت للحكومة خلال الفصل التشريعى السادس لمجلس الشعب (٩٠-١٩٩٥) ناقش المجلس ٤٦ استجوابا بنسبة ٤٣٪.

من ناحية أخرى، فإن مجلس الشعب منذ نشأته عام ١٩٧١، قرر فى شأن جميع الاستجوابات التى ناقشها انهاء الاستجواب دون أى نتيجة، من خلال مقولة «الانتقال الى جدول الأعمال». وهذه النتيجة هى مآل كل الاستجوابات، على الرغم من الأدلة والبراهين التى تأتى بها معظمها أو على الأقل بعضها لإدانة الحكومة.

جدير بالذكر، أن لاقتراح الانتقال الى جدول الأعمال عقب مناقشة الاستجوابات الأولوية على غيره من الاقتراحات المعروضة على المجلس عقب مناقشة الاستجواب، حتى تلك الاقتراحات التى يكون عدد مقدميها أكبر من عدد مقدمى اقتراح الانتقال الى جدول الأعمال، ومن هذه الاقتراحات سحب الثقة أو تشكيل لجان تقصى حقائق، أو لجان استماع ومواجهة، أو تحويل الموضوع محل النقاش الى المدعى الاشتراكى.... الخ. وبذلك يكون هذا النص اللائحى دليل على المراوغة الواضحة من قبل الحكومة، خاصة فى حالة وجود ما يدل على إقرار مسئوليتها. وتعتمد الحكومة فى هذا الشأن على أغلبيتها الأوتوماتيكية داخل المجلس، التى لا تنتظر حتى تنتهى مناقشة بعض الاستجوابات كى تقوم بتقديم طلب الانتقال الى جدول الأعمال، إذ تقوم بذلك أحيانا أثناء المناقشة. وبطبيعة الحال، فإن هذا الاجراء من قبل الأغلبية – ومن باب أولى عدم قيام أى من أعضاء الحزب الحاكم بتقديم الاستجوابات للحكومة – هو أمر مرتبط بأمور عديدة لعل أهمها الخشية من تعقب الحزب الحاكم لهذا العضو أو ذاك سواء بالفصل من الحزب أو عدم تبنى

ترشيحه فى الانتخابات القادمة للبرلمان. وبالمقابل فإن إحباط مخططات المعارضة بالمبادرة بتبنى اقتراح الانتقال الى جدول الأعمال فى حالة الاستجوابات خاصة والدفاع عنها تحت القبة إن أصابت وإن جانبها الصواب عامة لهو الضمانة الأكيدة لاستمرار تواجد هذا العضو أو ذاك فى عضوية المجلس . وعلى هذا الأساس انتهت عشرات الاستجوابات حول انتهاك حقوق الانسان، والفساد، وشركات توظيف الأموال، والتبعية الاقتصادية، وزراعة القمح...الخ أدراج الرياح. وتم ترك المواطنين الذين يشاهدون على شاشات التليفزيون ويقرأون فى الصحف وقائع الاستجوابات فى حيرة من أمرهم، بسبب الطريقة الى انتهى بها استجواب هام ما، حيث يصبح سؤال هؤلاء.. لماذا لم يتم التحقيق البرلمانى فى الوقائع التى ذكرها المستجوب!! أو على أبسط تقدير يكون تساؤلهم.. من نصدق مقدم الاستجواب الذى يقدم المستندات الدالة على صحة ما يقوله، أم المستجوب الذى يرفض ويقدم مستندات مقابلة لها!!.

وختاما، فإن كافة هذه المعطيات، تشير الى تأكد الفرضية المتعلقة بهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. ومما لاشك فيه، ان إصلاح هذه الأوضاع لا يمكن الا من خلال معالجة السبل التى أدت اليه. وذلك فإنه إذا ماكانت هناك رغبة فى وجود سلطة تشريعية مستقلة، فإن ذلك سيتطلب تعديل الدستور والقانون ولائحة مجلس الشعب وإصلاح الممارسة فى التعامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وبطبيعة الحال، فإن كافة هذه الأمور ستفضى الى تعديل النظام الحزبى برمته، ودعم المشاركة السياسية عبر مجلس الشعب ترشيحا وانتخابا وممارسة لحقوق العضوية، وهو ما يعنى فى التحليل الأخير إثراء أحد أهم جوانب الممارسة الديمقراطية فى النظام السياسى.

هوامش الدراسة

- التقرير الاستراتيجى العربى، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، سنوات مختلفة.

- د. على الدين هلال، السياسة والحكم فى مصر... العهد البرلمانى ٢٣-١٩٥٢، مكتبة نهضة الشرق، د.ت.

- د. محمود حلمى، دستور ج.م.ع والدساتير العربية المعاصرة، القاهرة دار الفكر العربى، ط ١، ١٩٧٤.

- د. محمود متولى، مصر والحياة الحزبية والنيابية قبل سنة ١٩٥٢، دار الثقافة للطباعة والنشر، ١٩٨٠.

- عمرو هاشم ربيع، أداء مجلس الشعب، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، أغسطس ١٩٩١.

- عمرو هاشم ربيع، دور المرأة المصرية فى صنع قرار السياسة العامة.. نموذج الدور فى صنع السياسة التشريعية، بحث مقدم الى لجنة التنسيق بين المنظمات غير الحكومية على هامش مؤتمر المرأة فى بكين، سبتمبر ١٩٩٥.

(٢)

مجلس الشعب المصرى فى ربع قرن
دراسة فى الأداء البرلمانى

محمد على أبو ريدة

عرفت مصر واحدة من أقدم التجارب البرلمانية فى العالم العربى تمتد بجذورها إلى عام ١٨٦٦ حين نبتت أول بذور الحياة البرلمانية فى مصر، ولقد نمت هذه التجربة وتطورت من مجرد مجالس استشارية معينة، إلى مجالس استطاعت أن تثبت لنفسها بعض السلطات، لتصل فى ظل دستور ١٩٢٣ إلى شكل برلمانى متطور للغاية، وحياة برلمانية تملؤها الحركة والحيوية. ثم جاءت ثورة ١٩٥٢ فتغيرت صورة الحياة البرلمانية كثيرا من مرحلة إلى أخرى حتى جاء دستور ١٩٧١ فأناط بمجلس الشعب مسئولية القيام بدور السلطة التشريعية بكل ما لها من اختصاصات تشريعية ورقابية ومالية وسياسية. وبالرغم من ميلاد مجلس الشورى منذ التعديل الدستورى فى ١٩٨٠، فإن اختصاصاته ظلت ذات طبيعة استشارية بحتة، ولم يؤثر وجوده فى أى من السلطات التى قررها الدستور لمجلس الشعب باعتباره السلطة التشريعية بنص الدستور.

لقد أكمل مجلس الشعب ربع قرن تقريبا من حياته اختلفت فيها الأوضاع السياسية وتغيرت كثيرا فى بدايتها عما صارت إليه فى الوقت الراهن، فقد ظهر المجلس إلى الوجود فى ظل تنظيم سياسى واحد أكمل به فصله التشريعى الأول (٧١ - ١٩٧٦) قبل أن تطبق فكرة المنابر الثلاثة فى الفصل التشريعى الثانى (٧٦ - ١٩٧٩) وتتحول هذه المنابر إلى أحزاب سياسية صارت اليوم أربعة عشر حزباً تمارس نشاطها على الساحة السياسية المصرية. وبدأ المجلس فى ظل حالة الحرب التى كان لايعلو فيها صوت على صوت المعركة، ثم انتقل إلى مرحلة التحول من الحرب إلى السلام بكل ما يتوافق معها من خلافات ومعارضات كانت سبباً فى حل المجلس فى عام ١٩٧٩؛ بينما المجلس اليوم يقوم بدوره فى مناخ استقر فيه الوضع واتضحت فيه المعالم إلى حد بعيد، وصارت حرية الرأى والتعبير فيه إلى مدى لم يكن متصورا يوم خرج المجلس للحياة. وبدأ المجلس نشاطه فى ظل اقتصاد توجهه الدولة بكل تفاصيله، تحول إلى انفتاح ينقصه الكثير من التحكم والروية، إلى أن بدأت الأمور تستقر فى اتجاه تنشيط الحياة الاقتصادية القائمة قوى السوق وحافز الربح والنشاط الخاص فى واحدة من أكبر عمليات التحول الاقتصادى التى شهدتها مصر على مدى تاريخها، وضعت على كاهل المجلس مسئولية المشاركة فى

التوجيه والتصحيح والمراقبة القائمة على المتابعة الميدانية لنتائج سياسات الاصلاح والتحرر الاقتصادى، باعتبار أن نواب الشعب هم الأقرب إلى نبضه وهم المسئولون عن توصيل ردود أفعال الجماهير – سواء بالسلب أو الإيجاب – إلى القمة التى يملكون فيها دور أصيل فى المراقبة والتصحيح والتوجيه.

لقد تطورت البيئة التى يعمل بها مجلس الشعب الآن بصورة هائلة عن تلك التى بدأت فيها حياته، واتجهت الى مزيد من الانفتاح السياسى والوعى الجماهيرى والمتابعة اليومية التى تغذيها أجهزة الاعلام التى غزت كل البيوت، والصحافة التى لاترحم مسيئا ولاتسكت على أى تقصير حتى ولو كان من المجلس ذاته. ولاشك أن هذا المناخ السياسى يتيح لمجلس الشعب فرصة أكثر ملاءمة للاضطلاع بدوره الدستورى فى التشريع المحكم والرقابة الدقيقة اللذين لايحكمهما إلا مصلحة الشعب الذى رفع أعضاء المجلس إلى منزلة المسئولية عن تمثيله والتعبير عن مصالحه، فهل انعكست هذه التطورات كما يجب على أداء مجلس الشعب؟ وهنا هناك ثمة عقبات تحد من قدرة المجلس على تطوير وتفعيل الدور الذى يلعبه فى الحياة السياسية المصرية على الوجه الواجب؟

هذا ما سوف تحاول هذه الورقة أن تبحثه من خلال رصد ومقارنة أداء المجلس خلال أدوار الانعقاد الستة التى أتمها، خاصة تلك الفصول التشريعية الثلاثة التى أكمل فيها مدته الدستورية، وتنطلق الدراسة فى ذلك من افتراض أن الأداء البرلمانى لمجلس الشعب قد تطور بصورة ايجابية نحو القيام بدور برلمانى فعال، والمشاركة الايجابية فى مسيرة الديمقراطية، إلا أن هناك بعض العقبات التى تحد من سرعة هذا التطور، ومن عمق الدور الذى تلعبه هذه السلطة فى الحياة المصرية.

وسوف نقسم هذه الورقة إلى مباحث ثلاثة، يتناول أولها باختصار: اختصاصات مجلس الشعب كما حددها الدستور وفصلتها اللائحة الداخلية للمجلس.

وينصب ثانيها على أداء مجلس الشعب خلال الفترة محل الدراسة، على أن يتناول آخرها أهم العقبات التى تحد من تطور دور مجلس الشعب وأدائه.

المبحث الأول
اختصاصات مجلس الشعب

اختص الدستور مجلس الشعب بخمسين مادة من مواده تناولت كل ما يتعلق بالمجلس من حيث تشكيله واختصاصاته وعلاقته بالسلطة التنفيذية. وعلى حين ترك الدستور للقانون تحديد عدد أعضاء مجلس الشعب ونظام انتخابهم وتقسيم الدوائر الانتخابية والشروط الواجب توافرها في من يرشح لعضوية المجلس. فقد اشترط الدستور ألا يقل عدد الأعضاء عن ٣٥٠ عضوا، وأعطى لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ما لايزيد على عشرة أعضاء، وأوجب أن يكون ٥٠٪ على الأقل من أعضاء المجلس عن العمال والفلاحين طبقا للتعريف الذى يحده القانون(١).

وفى الوقت الراهن يتكون مجلس الشعب من ٤٤٤ عضوا يتم انتخابهم لمدة خمس سنوات عن ٢٢٢ دائرة عن طريق الانتخاب الفردى المباشر(٢)، بالاضافة إلى العشرة أعضاء الذين يحق لرئيس الجمهورية تعيينهم.

وقد حدد الدستور الفصل التشريعى لمجلس الشعب بخمس سنوات تبدأ من أول انعقاد للمجلس وتقسم إلى خمسة أدوار انعقاد عادية لايجب أن يقل كل منها عن سبعة أشهر. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يدعو المجلس إلى اجتماع غير عادى اذا رأى ضرورة لذلك أو اذا طلب ذلك أغلبية أعضاء المجلس، ويتولى رئيس الجمهورية دعوة مجلس الشعب للانعقاد فى دوره العادى قبل الخميس الثانى من شهر نوفمبر، والا انعقد المجلس بقوة القانون. ويتولى رئيس الجمهورية فض دور الانعقاد، بعد مضى سبعة أشهر على بدايته وبعد أن يتم اعتماد المجلس للموازنة العامة للدولة، كما يختص أيضا بفض الاجتماع غير العادى(٣).

كذلك نص الدستور على كل ما يضمن للمجلس وأعضائه الاستقلال التام اللازم للقيام بمسئولياتهم، فجعل للمجلس وحده الحق فى وضع لائحته الداخلية التى تنظم سير العمل فيه. ونص على انتخاب المجلس لرئيس له ووكيلين فى بداية كل دور انعقاد لمدة هذا الدور، وضمن للمجلس وحده الحق فى الحفاظ على أمنه والاستقلال بميزانيته التى تدرج فى ميزانية الدولة كرقم واحد، كما أعطى الدستور للمجلس وحده الحق فى التحقيق فى صحة عضوية أعضائه ومجازاتهم وقبول استقالاتهم وإسقاط العضوية عنهم، كما

ضمن الدستور حصانة برلمانية لأعضاء المجلس تعفيهم من المؤاخذة عما يبدونه من أفكار وآراء فى أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه، وتمنع اتخاذ أية اجراءات جنائية ضدهم فى غير حالة التلبس إلا بإذن سابق من المجلس فى حالة انعقاده أو من رئيسه فيما بين أدوار الانعقاد. كما قرر الدستور حق أعضاء المجلس فى الحصول على مكافأة مالية يحددها القانون، ونظم تعاملاتهم المالية مع الدولة حتى يقطع السبيل على التأثير عليهم من ناحية، أو استغلالهم لوضعهم من ناحية أخرى، بل وإمعانا من المشروع الدستورى فى الحرص على ضمان استقلال المجلس قيد حق رئيس الجمهورية فى حل المجلس بضرورة استفتاء الشعب على قرار الحل بعد وقف الجلسات، سواء كان ذلك فى حالة النزاع بين المجلس والحكومة، أو كان ذلك فى حالة الضرورة(٤).

أما من حيث اختصاصات المجلس، فإنه طبقاً للمادة ٨٦ من الدستور يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع واقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كما هو مبين فى الدستور، ويقوم بترشيح رئيس الجمهورية ويقبل استقالته، وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم اختصاصات المجلس إلى أربعة اختصاصات أساسية هى: الاختصاص بالاجراءات السياسية البرلمانية، الاختصاص التشريعى، الاختصاص المالى، والاختصاص الرقابى.

أولا: الإجراءات السياسية البرلمانية:

وهى تلك الاجراءات السياسية التى يقوم بها المجلس استنادا إلى نصوص الدستور وما جاء فى اللائحة الداخلية للمجلس، والتى لا هى من قبيل التشريع ولا هى من قبيل الرقابة بمعناها المعروف، ومن هذه الاجراءات مايقوم به المجلس بصورة منتظمة وفى مواعيد معروفة مثل ترشيح رئيس الجمهورية، ومناقشة ما يلقيه أمام المجلس من بيانات عن السياسة العامة للدولة، ومناقشة بيان رئيس الوزراء عن برنامج الوزارة، واقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة. بينما هناك اجراءات يقوم بها المجلس فى ظروف طارئة مثل قبول استقالة رئيس الجمهورية أو اعلان خلو المنصب بسبب العجز أو الوفاة، ومناقشة وإقرار إعلان الحرب، وإقرار اعلان حالة الطوارئ(٥).

ثانياً: الاختصاص التشريعي:

وهو الاختصاص الأصيل لأى برلمان والذى يمثل وظيفته الأساسية، وقد أقر دستور ١٩٧١ القيام بالاختصاص التشريعى بحيث يتم تقاسمه بين مجلس الشعب ورئيس الجمهورية، وعلى حين يعتبر التشريع اختصاصاً أصيلا لمجلس الشعب، فإن رئيس الجمهورية يملك حق اقتراح القوانين من ناحية، ويملك اختصاصا توقيفيا خيال ما يقره المجلس من مشروعات قوانين من خلال ممارسة حقه فى إصدار القوانين أو الاعتراض عليها خلال ثلاثين يوما من ابلاغها له، وهو ما يوقف سريان مشروع القانون حتى يقره المجلس ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه ليعتبر قانونا ويصدر دون حاجة إلى موافقة رئيس الجمهورية عليه، أو أن يصرف المجلس النظر عن مشروع القانون فيعتبر كأن لم يكن(٦). وعلاوة على ذلك يملك رئيس الجمهورية سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون فى حالات محددة سوف نعرض لها تفصيلا فى حينها، وعلى هذا فإن مجلس الشعب يقوم بواجبه التشريعى عبر ثلاث آليات أساسية هى الاقتراحات بمشروعات قوانين، ومشروعات القوانين، وما يملكه المجلس من سلطات حيال القرارات بقوانين.

١- الاقتراح بمشروع قانون:

وهو حق لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب يتيح له التقدم بما يراه من اقتراحات باصدار تشريعات جديدة، أو تعديل فى تشريعات قائمة. وتقدم الاقتراحات بمشروعات قوانين إلى رئيس المجلس الذى له أن يخطر العضو بمخالفة الاقتراح للدستور، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب أو وجود الأحكام التى تتضمنها مواد فى القوانين النافذه، وأن يطلب منه تصحيحه أو سحبه، فإذا أصر العضو على رأيه اتبعت الاجراءات الواردة بالمادة ١٦٢ من اللائحه والتى تنظم حق العضو فى التظلم من قرار رئيس المجلس، أما إذا وافق رئيس المجلس على الاقتراح فيقوم بإحالته إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لتعد عنه تقريرا يعرض على المجلس الذى إن وافق على نظر الاقتراح أحاله إلى اللجنة المختصة، ويسرى فى شأنه بعد ذلك نفس ما يتبع مع مشروعات القوانين(٧).

٢- مشروعات القوانين:

وهى تلك المشروعات التى تعدها الحكومة ويحيلها رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الشعب الذى يجب أن يعرضها على المجلس فى أول جلسة تالية لورودها ليقرر احالتها إلى اللجنة المختصة، وللرئيس أن يحيلها إلى هذه اللجنة على أن يبلغ المجلس فى أول جلسة. وتقوم اللجنة التى أحيل إليها مشروع القانون بإعداد تقرير عنه يتضمن رأيها فيه وما تقترحه من تعديلات، ليتم عرضه على المجلس. ويناقش المجلس مشروعات القوانين فى مداولة واحدة. كقاعدة عامة، تبدأ بمناقشة المبادئ الأساسية للمشروع إجمالا. فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضا للمشروع، أما إذا أقره المجلس من حيث المبدأ فينتقل المجلس إلى مناقشة تفصيلية فى المواد المشروع مادة مادة. ولكل عضو الحق فى اقتراح التعديل أو الحذف أو الاضافة أو التجزئة فى المواد أو فيما يعرض من تعديلات، ويؤخذ الرأى على كل مادة على حده، ثم يؤخذ الرأى على المشروع فى مجموعه، ويجوز إعادة المناقشة فى بعض مواد المشروع، كما يجوز للمجلس إجراء مداولة ثانية أيضاً فى بعض المواد. ويؤخذ الرأى النهائى فى مشروع القانون بعد مضى أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة فيه، إلا أنه فى الأحوال المستعجلة يجوز بموافقة المجلس، أخذ الرأى النهائى فى ذات الجلسة بعد مضى ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك[٨].

وجدير بالذكر أن الدستور واللائحة قد ميزا مشروعات القوانين على الاقتراحات بمشروعات قوانين المقدمة من الأعضاء من عدة زوايا:

أولها: أن مشروعات القوانين قد أعفيت من الخضوع للدراسة من جانب رئيس المجلس ومن الإحالة إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لدراستها قبل عرضها على المجلس ليحيلها إلى اللجنة المختصة[٩].

وثانيها: أنه فى حين ألزمت اللائحة رئيس المجلس بإخطار المجلس بما يرد إليه من مشروعات قوانين فى أول جلسة تالية ليحيلها إلى اللجنة المختصة، بل وأعطته الحق فى احالتها ثم اخطار المجلس بذلك فى أول جلسة، فإنها لم تلزم رئيس المجلس بذلك حيال الاقتراحات بمشروعات قوانين التى يتقدم بها الأعضاء بما يتيح الفرصة لتأخير بعض الاقتراحات أو حتى تجاهلها بالكامل[١٠].

وثالثها: أن اللائحة قد أعطت الأولوية لمشروع القانون ليكون هو أساس المناقشة فى اللجنة اذا وجدت معه اقتراحات بمشروعات قوانين تعالج نفس القضية وتتفق معه فى المبدأ(١٠).

ورابعها: أن الدستور قد منع تقديم الاقتراح بمشروع قانون الذى يرفضه المجلس فى ذات دور الانعقاد، ولم يمنع ذلك بالنسبة لمشروعات القوانين(١٢).

٣- القرارات بقوانين:

وهى تختلف عن الاقتراحات بمشروعات قوانين ومشروعات القوانين فى أنها على عكسها تسرى قبل أن يناقشها المجلس، وتتحول سلطة المجلس إزاءها إلى ما يمكن أن يسمى «بالرقابة التشريعية» التى تنحصر سلطة المجلس فيها فى الموافقة أو الرفض لما صدر من قرارات بقوانين. والقرارات بقوانين هى تلك القرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية، إعمالا لسلطاته الدستورية، ويكون لها قوة القانون وذلك فى حالتين:(١٣).

(أ) عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب محدد المدة والموضوع، وذلك بالتطبيق للمادة ١٠٨ من الدستور، ويجب عرض هذه القرارات على المجلس فى أول جلسة بعد انتهاء التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.

(ب) اذا حدث فى غيبة المجلس ما يستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لاتحتمل التأخير، بالتطبيق للمادة ١٤٧ من الدستور، ويجب عرض قرارات رئيس الجمهورية فى هذا الصدد على المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها، أو فى أول جلسة للمجلس فى حالة حله أو وقف جلساته؛ فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بأنه رجعى. فإذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

ثالثا: الاختصاص المالى:

وهو اختصاص فى غاية الأهمية باعتباره يجمع بين الرقابة والتشريع فى آن واحد، فمن ناحية لايمكن للسلطة التنفيذية التصرف فى أى مليم من أموال الدولة إلا وفقا بقانون

يصدر بذلك من مجلس الشعب، ومن ناحية أخرى فإنها تكون مناسبة لمحاسبة الحكومة عن أدائها ومدى رشادتها فى انفاق أموال الشعب دون اهدار أو تفريط. ويمارس المجلس هذه الوظيفة من خلال اختصاصه باقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموافقة على مشروع الموازنة العامة للدولة، واقرار الحساب الختامى للدولة والهيئات العامة، والموافقة على فرض ضرائب جديدة أو تعديل الضرائب القائمة، والموافقة على نقل أى اعتماد بالموازنة من باب إلى آخر أو رصد أية اعتمادات إضافية، والموافقة على القروض والارتباطات التى يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة، والموافقة على منح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة. وللمجلس مطلق الحق فى الاستعانة فى أدائه لدوره المالى بالجهاز المركزى للمحاسبات وجهاز المدعى العام الاشتراكى، وبينما الثانى يخضع لسلطة المجلس وإشرافه، فإن للمجلس الحق فى تكليف الجهاز المركزى للمحاسبات باعداد تقارير عن الجهات أو الموضوعات التى يريدها المجلس لتعرض على المجلس لمناقشتها، هذا علاوة على ما يعرضه هذا الجهاز على المجلس من تقارير دورية بنتائج متابعته للأجهزة والهيئات الحكومية المختلفة[١٤].

رابعاً: الاختصاص الرقابى:

وهو الوجه الآخر المقابل للدور التشريعى للمجلس الذى يضع القواعد ويقرها ليتولى من خلال سلطته الرقابية متابعة مدى التزام السلطة التنفيذية بهذه القواعد وتلك الأسس التى اتفق عليها فى المجلس، ويمارس مجلس الشعب رقابته على السلطة التنفيذية بأدوات عديدة أوضحها الدستور اللائحة الداخلية للمجلس وهى:

١ – السؤال:

وهو حق لكل عضو فى المجلس يوجهه إلى رئيس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم للاستفسار عن أمر لايعلمه أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة فى أمر من الأمور يدخل فى اختصاص من يوجه إليه السؤال[١٦].

٢- طلب الإحاطة:

وهو على عكس السؤال، يقوم على رغبة العضو فى أن يحيط رئيس الوزراء، أو أى من أعضاء الحكومة علما بأمر ما له أهمية عامة وعاجلة يدخل فى اختصاص يوجه إليه طلب الاحاطة، ولأن طلبات الاحاطة يجب أن تتميز بالعمومية والاستعمال، فإنها مقدمة على الأسئلة فى المناقشة.

وهناك نوع من طلب الاحاطة وهو طلب بالاحاطة العاجل أو ما يعرف «بالبيان العاجل» يقوم على الحق الذى خولته المادة ١٩٧ من اللائحة الداخلية الحق فى السماح بمناقشة طلبات الإحاطة التى تتعلق بأمور عاجلة وخطيرة وغير واردة فى جدول الأعمال فى بداية الجلسة وقبل البدء فى جدول أعمال الجلسة، وهى الآلية التى اكتسبت أهمية كبيرة منذ بداية الفصل التشريعى السادس كما سيرد فيما بعد بالتفصيل(١٦).

٣- الاستجواب:

وهو أعلى درجات الرقابة وأخطرها لأنه يجب أن ينطوى على اتهام للحكومة أو للوزير الموجه إليه، ويمكن أن يؤدى إلى سحب الثقة من الوزير أو من الحكومة. ولما للاستجواب من خطورة فقد اشترط الدستور ألا تتم المناقشة فيه قبل أسبوع من إبلاغه للمقدم إليه إلا إذا وافق المقدم إليه على ذلك، ونظمت اللائحه الداخلية أسلوب المناقشة فى الاستجواب فأعطت لمقدمة الأولوية فى شرح استجوابه ثم يعقب عليه من وُجّه إليه الاستجواب، ويكون لمقدم الاستجواب بعد ذلك الحق فى الرد على هذه الاجابة ثم تبدأ المناقشات فى موضوع الاستجواب وتكون الأولوية لمقدمى طلبات الاحاطة ثم الأسئلة التى ضمت إلى المناقشة فى الاستجواب لارتباطها بموضوعه، كما أعطت لمقدم الاستجواب، أن يطلب من خلال رئيس المجلس من قدم إليه استجوابه أيه بيانات أو معلومات يراها ضرورية لاستجوابه، وألزم الحكومة بتوفيرها قبل الموعد المحدد للمناقشة بثمان وأربعين ساعة على الأقل(١٧).

٤- سحب الثقة

وهو لايكون إلا بعد استجواب وموقع عليه من عُشر أعضاء المجلس على الأقل. وسواء كان الطلب بسحب الثقة من رئيس الحكومة أو من أحد الوزراء، فإنه لايجب أن يصدر المجلس فيه قرار قبل مضى ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب[١٨].

٥- طرح موضوع عام للمناقشة:

حيث يحق لعشرين عضوا على الأقل من أعضاء المجلس أن يقدموا طلبا بطرح موضوع عام للمناقشة لاستجلاء الحقائق حوله واستيضاح سياسة الوزارة بشأنه[١٩].

٦- لجان تقصى الحقائق:

وهى آليه تعطى للمجلس بناء على طلب اللجنة العامة أو إحدى اللجان النوعية أو بناء على اقتراح مقدم من عشرين عضوا على الأقل أن يكون لجنة خاصة أو يكلف إحدى لجانه النوعية بفحص نشاط أى من الجهات الخاضعة لرقابة المجلس وابلاغ المجلس بما توصلت إليه[٢٠].

٧- إبداء رغبات فى موضوعات عامة:

حيث يحق لكل عضو من أعضاء المجلس التقدم باقتراحات برغبة حول أحد الموضوعات التى يرى أنها لاتحظى بالعناية الكافية أو إحدى المشكلات أو المصالح الحيوية للجماهير التى ينبغى لفت أنظار الحكومة للاهتمام بها، ويقدم هذا الاقتراح لرئيس المجلس ليحيله إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى لتنظر فى مدى ملاءمته من حيث الشكل وتعد تقريرا بذلك تعرضه على المجلس ليتخذ فى شأنه ما يراه مناسبا[٢١].

٨- اتهام الوزراء:

ويقدم الاقتراح باتهام الوزير إلى رئيس المجلس كتابة وموقع عليه من خُمس أعضاء المجلس على الأقل، متضمنا الأفعال التى بُنى عليها الاتهام والأساس الذى يقوم عليه والبيانات والأسانيد والمستندات التى تؤيده[٢٢].

وبالإضافة إلى الآليات الرقابية السابقة هناك آليات رقابية أخرى مثل لجان الاستطلاع والمواجهة، وما تقوم به اللجان النوعية من زيارات ميدانية للاطلاع على سير الانجازات فى المواقع المختلفة على الطبيعة، ومتابعة المجلس لشئون الادارة المحلية، علاوة على العرائض والشكاوى التى تعتبر الآلية الرقابية الوحيدة التى يمكن للأفراد من غير أعضاء المجلس المشاركة فى القيام بها.

خامسا: دور المجلس حيال الاتفاقات الدولية:

وهو دور للمجلس يصعب تضمينه فى أى من الاختصاصات السابقة على الرغم من صلته القوية بها جميعا، فهو ليس من الاجراءات السياسية البرلمانية التى يقوم بها المجلس والتى تضمنتها المادة ٨٦ من الدستور، إلا أنه يعتبر إحدى آليات وثمار السياسة الخارجية للدولة وعلاقاتها مع الغير وهى احدى فروع السياسة العامة للدولة التى هى أحد الاجراءات السياسية البرلمانية. ورغم أن الاتفاقيات ليست من قبيل التشريع ولاتصدر بقانون الا أنها فور اقرار المجلس لها وتصديق رئيس الجمهورية عليها تكتسب قوة القانون وتكون لنصوصها الأولوية على القوانين الداخلية اذا ما تعارضت معها باعتبارها تعبر عن سيادة أكثر من دولة، وتعتبر موافقة المجلس عليها موافقة ضمنية على تعديل كل ما يتعارض معها من نصوص، وهى ليست من الاختصات المالية التى حددها الدستور للمجلس رغم أن أحد دواعى اختصاص المجلس بها هو التأكد من أنها لاتحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة فى الموازنة، أو الموافقة على ذلك اذا ما انطوت عليه، وهى لا تخلو من دور رقابى باعتبار أن اختصاص المجلس بها هو للتيقن من انسجامها مع المصالح المصرية وعدم مخالفتها للقوانين الساريه أو انطوائها على ما يمس حقوق السيادة أو الكرامة المصرية. وهى لكل ذلك اختصاص ذو طبيعة خاصة لمجلس الشعب أورده الدستور فى باب رئيس الجمهورية، وبعد أن انتهى من المواد التى خصصها لمجلس الشعب. وعلى الرغم من أن ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية حق لرئيس الجمهورية، فإن قسما منها يجب على رئيس الجمهورية إبلاغه للمجلس بما يتناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للقواعد المقررة ودون أن تلزم موافقة المجلس عليها. أما القسم الآخر فهو المتعلق بمعاهدات الصلح والتحالف والتجارة

والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة، أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة، وهذا النوع من المعاهدات أوجبت المادة ١٥١ من الدستور موافقة المجلس عليه قبل أن يصدق عليه رئيس الجمهورية وقبل سريانه، على أن سلطة المجلس حيال ما يحال إليه من اتفاقيات تقتصر على القبول أو الرفض دون أن يكون له الحق فى اجراء أية تعديلات فيها(٢٣).

المبحث الثانى

الأداء البرلمانى لمجلس الشعب

سوف نحاول هنا استعراض الأداء البرلمانى لمجلس الشعب منذ إنشائه وحتى نهاية الفصل التشريعى السادس، والمقارنة بين أداء المجلس فى كل فصل لرصد التطور فى أدائه. وسوف تكون الفصول التشريعية الثلاثة التى أكمل فيها المجلس مدته الدستورية (الأول-٧١ - ١٩٧٦) - الثالث (٧٩ - ١٩٨٤) - السادس (٩٠ - ١٩٩٥) هى جوهر المقارنة، على أن يكون الفصل التشريعى السادى هو أساس هذه المقارنة باعتباره آخر الفصول محل الدراسة والذى يفترض أنه يمثل قمة التطور فى أداء المجلس، وسوف نركز فى تحليلنا على قيام المجلس بدوره فى الاجراءات السياسية البرلمانية وفى التشريع، وفى اقرار الاتفاقيات وفى الرقابة. أما الوظيفة المالية للمجلس فلن نتناولها كعنوان مستقل باعتبار أنها تدخل فى النهاية ضمن أحد الاختصاصات الثلاثة المشار إليها.

أولا: الإجراءات السياسية البرلمانية:

تولى المجلس القيام بدوره فى ترشيح رئيس الجمهورية أربع مرات. كما أعلن خلو منصب رئيس الجمهورية عقب مقتل الرئيس السادات فى أكتوبر ١٩٨١، وتولى رئيس مجلس الشعب القيام بمهام رئيس الجمهورية إلى أن تم انتخاب الرئيس مبارك. كذلك اضطلع المجلس بدوره فى مناقشة بيان الحكومة بصورة سنوية، وأصبحت هذه المناقشات فرصة للأعضاء فى التعبير عن ملاحظاتهم على سياسات الحكومة وأدائها ونقل مطالب الجماهير فى دوائرهم اليها. وعلى حين لم يتجاوز عدد المشاركين فى هذه المناقشات فى أى دور من أدوار الفصل التشريعى الثالث مائة عضو، فإن هذا العدد تزايد على امتداد الفصول التالية إلى أن وصل إلى ذروته فى أدوار الفصل التشريعى السادس التى لم يقل

عدد المشاركين فى مناقشة بيان الحكومة فى أى منها عن مائتى عضو (انظر ملحق رقم (١)) . كذلك فإنه على مدار الفصل التشريعى السادس أصبح التقرير السنوى الذى تعده لجنة الرد على بيان الحكومة وثيقة هامة تقدم تقييما دقيقا لسياسات الحكومة وأدائها، كما تقدم رؤية علمية وعملية شاملة للمشكلات الجماهيرية الملحة التى يستشعرها أعضاء المجلس بحكم اتصالهم المباشر بالقاعدة الشعبية. وكان للفكر الراقى الذى استندت اليه لجنة الرد فى تقسيم تقريرها كل عام وتحديد طبيعة الموضوعات التى يضمها كل قسم، والمنظور الذى تستند إليه فى الطرح والمعالجة أثره الكبير فى إثراء المناقشات حول بيانات الحكومة طوال الفصل السادس، ولفت النظر إلى موضوعات وقضايا هامة قبل أن تتبلور بشأنها خطط حكومية محددة، وقبل أن تتشكل معالمها الكاملة، سواء على الصعيد المحلى أو الدولى.

كذلك كان عرض مشروعى الخطة والموازنة فرصة سنوية يستغلها المجلس فى اجراء مناقشات مستفيضة بشأنهما، تعبر فيها كل الآراء والانتماءات عن مواقفها وتسوق ملاحظاتها على المشروعين بكل حرية. ويسجل للفصل السادس أن ما أبداه السادة الأعضاء فيه من آراء ومقترحات على مشروعات الخطة والموازنة السنوية كان له أثره الملموس، فقد استطاع المجلس بالاتفاق مع الحكومة أن يعدل مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة فى أدوار الانعقاد الثالث والرابع والخامس على التوالى، الأمر الذى يعد اعمالا جيدا لنص المادة ١٥١ من الدستور، كما استطاع المجلس كذلك أن يكتسب لنفسه الحق فى الاطلاع على الموازنة التفصيلية لجهاز المدعى العام الاشتراكى منذ الدور الرابع من الفصل السادس، بعد أن كانت تعرض على المجلس كرقم إجمالى واحد[٢٥].

وتبقى مناقشات المجلس لاقرار حالة الطوارئ كأهم الاجراءات السياسية الخلافية التى خرجت عن طبيعتها الاستثنائية لتتحول إلى اجراء دورى يعرض على المجلس بصورة منتظمة لاقرار تجديدها منذ أن تم فرضها فى عام ١٩٨١، وكان مد حالة الطوارئ منذ فرضها من المسائل التى تدور بشأنها مناقشات شائكة فى المجلس بين دفاع الحكومة وحزبها عنها بدعوى محاربة الارهاب والفساد وتجارة المخدرات، وبين دفع المعارضة ببطلان هذه المبررات التى يمكن مواجهتها بالقوانين العادية حتى وإن لزم

تغييرها، وأن الدافع الحقيقى لمد حالة الطوارئ لكل هذه السنوات هو رغبة الحكومة فى أن تأخذ بشمالها ما أتاحته من هامش للحرية بيمينها. ولما كان لحزب الحكومة أغلبية كبيرة فى كل المجالس، فقد كانت أصوات أعضاء الحزب الوطنى تتكفل بتمرير قرارات مد حالة الطوارئ رغم التزام الأغلبية العظمى من أعضاء المعارضة بالرفض، بل وتحفظ بعض الأعضاء من حزب الأغلبية فى بعض الحالات(٢٦).

ثانيا: الأداء التشريعى:

حظى الاختصاص التشريعى بأهمية خاصة فى نشاط المجلس على مدار فصوله التشريعية المتعاقبة باعتباره الاختصاص الأساسى للمجلس، وحاول المجلس أن يحقق التوازن بين واجبه التشريعى ودوره الرقابى والسياسى دون أن يهمل أيا منها لصالح الآخر، ولكن كان الدور التشريعى للمجلس صاحب النصيب الأوفر من وقت المجلس، حيث استأثر وحده بنصف وقت المجلس تقريبا(٢٧).

ويحسب للمجلس أنه قد استطاع القيام بمسئوليته التشريعية فى ضمان توفير المنظومة التشريعية التى تتناسب والظروف التى يمر بها المجتمع، والتى مرت بمراحل مختلفة استلزم كل منها نوعية من التشريعات تناسب ملامحها وظروفها.

١- مشروعات القوانين:

من البديهى أن المجلس لايتحكم فى عدد مشروعات القوانين التى تعرض عليه باعتبار أن المبادرة بها تأتى من السلطة التنفيذية، ولكن يلاحظ أن المجلس لم ينته فى أى فصل من فصوله التشريعية من مناقشة كافة مشروعات القوانين المقدمة إليه، فالأرقام تبين أن الحكومة قد أحالت إلى المجلس منذ انشائه ٤٦٦٦ مشروع قانون ناقش المجلس ٣٧٩١ مشروعا منها وبنسبة ٨١,٢٥٪ مما قدم إليه من مشروعات قوانين (انظر ملحق رقم ٢). ومن بين الفصول التشريعية الستة حظى الفصل التشريعى الخامس بتقديم أكبر عدد من مشروعات القوانين (١٢١٤ مشروعا) على الرغم من أنه لم يكمل السنوات الثلاث مما جعل المجلس لاينتهى سوى من حوالى ٧٣٪ مما أحيل إليه من مشروعات قوانين. هذا على حين نجد أن الفصل التشريعى السادس قد مثل أعلى نسب انجاز المجلس

من حيث عدد ما ناقشه من مشروعات القوانين التى أحيلت إليه، حيث انتهى المجلس من ٩٢١ مشروع قانون من بين ٩٩٠ مشروعا قدمت إليه وبنسبة ٩٣٪ منها. فى حين لم تتعد هذه النسبة ٧ر٨٧٪، ٨٧٪ خلال الفصلين الأول والثالث اللذين أكمل فيهما المجلس مدته الدستورية.

أما من ناحية مناقشة مشروعات القوانين، فإن متابعة المناقشات خلال الفصل السادس، وهو ما أمكننا الوقت من متابعته، تبين أنه قد دارت مناقشات قوية حول مشروعات القوانين المقدمة سواء فى لجان المجلس أو تحت قبته، امتدت فى بعض المشروعات على مدار عدد كبير من الجلسات وصل إلى ١٩ جلسة فى مشروع قانون حماية البيئة (الدور الرابع)، ١٠ جلسات فى مشروع قانون الضريبة الموحدة (الدور الرابع)، و٧ جلسات فى المشروع الخاص بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات (الدور الثانى)، ووصل عدد ما ألقى من كلمات خلال مناقشة مشروعات القوانين أرقاما كبيرة للغاية بلغت ٧٨٠ و ٦٤٨ ، ٢٦٠ كلمة فى مناقشة المشروعات السابق الاشارة اليها على التوالى، كما أجرى المجلس تعديلات جوهرية فى العديد من مواد مشروعات القوانين التى عرضت عليه حينما رأى أهمية لذلك، فقد بلغ عدد المواد التى عدلت فى مشروع قانون البيئة مثلا ٥٦ مادة من بين ١٠٢ مادة هى كل مواد المشروع، بالإضافة الى استحداث المجلس لأربع مواد جديدة. وفى مشروع قانون الضريبة الموحدة عدل المجلس أربعا من مواد المشروع العشر. وفى مشروع قانون سوق رأس المال عدل المجلس ١٨ مادة من مواد المشروع الاحدى والسبعين. كذلك تكررت عملية اعادة المداولة واعادة المناقشة فى بعض مواد بعض مشروعات القوانين التى طلب الأعضاء فيها ذلك(٢٨).

ولكن يلاحظ بوجه عام أنه تظل اقتراحات التعديل التى يقرها المجلس هى تلك التى يتقدم بها أعضاء حزب الأغلبية وأحيانا أعضاء المعارضة ويتبناها رئيس المجلس أو زعيم الأغلبية وتعلن الحكومة موافقتها عليها.

٢- الاقتراحات بمشروعات قوانين:

وتتمثل أهميتها الأساسية فى أنها الأداة الوحيدة من بين الأدوات التشريعية التى تعكس حرص المجلس على المبادرة التشريعية دون الاعتماد على الحكومة فى امداده

بمشروعات القوانين. والملاحظة الأولى على الأرقام الخاصة باقتراحات مشروعات القوانين (انظر الجدول الملحق رقم ٢) هى انخفاض نسبة الاقتراحات التى انتهى المجلس منها والتى لم تتجاوز ١٣ر٢٧ ٪ مما قدم إليه من اقتراحات. فقد انتهى المجلس من ٣٧٥ اقتراحاً بمشروع قانون من بين ١٣٨٢ اقتراحا قدمت إليه على مدى فصوله التشريعية الستة. ومن بين الفصول الثلاثة التى أكمل المجلس مدته الدستورية فيها يظل الفصل التشريعى الأول هو الذى شهد تقدم الأعضاء بأكبر عدد من اقتراحات مشروعات القوانين (٦٤٤ اقتراحا) وبحيث تجاوزت فى عددها ما قدم للمجلس خلال الفصل المذكور من مشروعات قوانين. يليه الفصل الثالث (٣٠١ اقتراح) ثم الفصل السادس (١٠١ اقتراح). ولكن ينفرد الفصل السادس بأنه الفصل الذى أنجز فيه المجلس أعلى نسبة من الاقتراحات التى قدمت اليه (٥ر٤٨ ٪) متفوقا على الفصل الثالث (٥ر٣٧ ٪) والفصل الأول (٢٤ ٪). وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الفصل الخامس رغم كونه أقل الفصول تقدما باقتراحات بمشروعات قوانين، فإنه شهد أعلى نسبة انجاز لما قدم فيه من اقتراحات (٧ر٧٢ ٪) تساوت تقريبا مع نسبة ما أنجزه من مشروعات قوانين (٩ر٧٢ ٪).

ونود التوقف هنا قليلا لتوضيح ثلاث نقاط كثيرا ما يتم تناولها فى الكتابة عن مجلس الشعب دون ما يجب من تمحيص وتدقيق:

الأولى: تتعلق بما يثيره البعض حول انخفاض عدد ما يبادر أعضاء المجلس بتقديمه من اقتراحات بمشروعات قوانين مقارنة بما يحال إلى المجلس من مشروعات قوانين. وبعيدا عن تكرار ما يقال فى هذا الصدد من امتلاك الحكومة للامكانات اللازمة للمبادرة باقتراح التشريعات بصورة تفوق أعضاء المجلس بمراحل، أو ما تتعرض له اقتراحات الأعضاء من اجراءات أكثر تعقيدا من تلك التى تمر بها المشروعات فى المجلس، فإننا ننبه إلى نقطة أخرى نراها فى غاية الأهمية، فالجانب الأكبر من مشروعات القوانين التى تدفع بها الحكومة إلى المجلس عبارة عن مشروعات قوانين اعتمادات مالية وموازنة وحسابات ختامية، الى جانب مشروعات قوانين البترول، وهى مجالات لايتقدم فيها الأعضاء باقتراحات بمشروعات قوانين، ولو استبعدنا هذا الجانب من مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وقارنا العدد الباقى منها بعدد ما يتقدم به الأعضاء من اقتراحات لوجدنا أن الفجوة بينهما ليست كبيرة للغاية.

فخلال الفصل السادس - على سبيل المثال - أقر المجلس ٩٢١ مشروع قانون، منها ٧٢٩ مشروع قانون مالى وحسابات ختامية، و ٦٥ مشروع قانون بترول ليتبقى ١٢٧ مشروع قانون فقط فى غير هذا الموضوع، فى حين قدم للمجلس ١٠١ اقتراح بمشروع قانون(٢٩).

الثانية: على الرغم من كل ما يقال عن وجود صعوبات اجرائية مفروضة على الاقتراحات بمشروعات قوانين أشد وطئاً مما يعترض مشروعات القوانين من قيود، وعلى الرغم من تسليمنا بذلك إلى حد كبير، إلا أن الأمانة تقتضى الاقرار بأن المقارنة بين هذه الصعوبات والشروط مع ما هو مفروض من شروط فى الاقتراحات بمشروعات قوانين التى يتقدم بها الأعضاء فى العديد من برلمانات الدول الأخرى تنتهى لصالح مجلس الشعب المصرى. فحق التقدم باقتراح مشروع القانون فى مصر يقره الدستور واللائحه للعضو الفرد، بل ويشترط ألا يشترك فى تقديمه أكثر من عشرة أعضاء، فى حين أن التقدم باقتراح بمشروع قانون فى بعض البرلمانات الأجنبية يشترط عددا معينا من الأعضاء يصل إلى ٢٠ عضوا فى البرلمان الكورى والبرلمان اليابانى، ١٠ أعضاء فى بولندا، ٨ أعضاء فى استراليا، وبينما تشترط البرلمانات المذكورة نصابا أكبر فى اقتراح الأعضاء للقوانين المالية فإن هذه التفرقة غير موجودة فى مصر. وكذلك اذا كانت بعض البرلمانات - كما فى السويد - تتيح مدة محددة يمكن التقدم خلالها باقتراحات الأعضاء بمشروعات قوانين، فإن هذا القيد غير موجود أمام عضو مجلس الشعب فى مصر(٣٠).

أما النقطة الثالثة: فإنه اذا كان نسبة ما يقره المجلس من اقتراحات بمشروعات قوانين مقارنة بما يقدم إليه منها نسبة منخفضة، فإن هذه الظاهرة لاتخص مجلس الشعب دون سائر برلمانات العالم. بل إن دراسة منشورة فى أحد اصدارات الاتحاد البرلمانى الدولى عام ١٩٨٢ تكشف أن من بين ٥٥٪ من وقت مجلس الشعب يخصصها للتشريع، هناك ١٠٪ من الوقت يمضيها المجلس فى مناقشة اقتراحات مشروعات القوانين، فى حين لاتتجاوز هذه النسبة ٥٪ فى بريطانيا واسرائيل، و ٣٪ فى كندا والهند(٣١).

ورغم ذلك يجب أن نعترف أن الاعتبارات السياسية وموازين القوى السياسية داخل المجلس تلعب دورا مهما فى تقرير أى الاقتراحات تمر إلى داخل قاعة المجلس ومتى، وهذا أمر موجود فى برلمانات أخرى أيضا. ولكن يظل أن عدم الزام رئيس المجلس

بإخطار المجلس بما يقدم إليه من اقتراحات بمشروعات قوانين أسوة بما يتبع حيال مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تثير الشكوك حول تنحية بعض الاقتراحات فى صمت دون أن تدخل فى حسابات تلك التى قدمت إلى المجلس(٣٢).

٣- القرارات بقوانين:

وهى تلك التى يصدرها رئيس الجمهورية فى الحالات السابق الاشارة اليها. ولعل تراجع مرات اللجوء إلى استخدام هذه الآلية بما تمثله من تدخل فى اختصاصات مجلس الشعب يعد مؤشرا على مدى عمق التفهم لأجواء الديمقراطية والاستقرار السياسى، وعلامة على أن قيام المجلس بواجبه فى متابعة المنظومة التشريعية بالتعديل والاضافة لتواكب ظروف المجتمع قد حدت من الحاجة لاصدار قرارات بقوانين. وتشير الأرقام إلى أن مرات اللجوء لهذه السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية قد تراجعت من ١٤٠ مرة فى الفصل الأول إلى ٤٦ مرة فى الفصل الثالث ثم إلى ١٣ مرة خلال الفصل السادس (انظر ملحق رقم ٢).

ثالثا: مناقشة المجلس وإقراره للاتفاقات الدولية:

تشير الأرقام أن رئيس الجمهورية قد أودع مجلس الشعب ١١٨٣ اتفاقية على سبيل التبليغ منذ بداية المجلس لنشاطه فى عام ١٩٧١، بينما أحال إلى المجلس ٢٢٥٤ اتفاقية أخرى لمناقشتها طبقا لاختصاصه بالموافقة عليها باعتبارها تدخل ضمن ذلك النوع الذى أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة ١٥١ من الدستور. ويلاحظ أن المجلس لم ينته من مناقشة كل الاتفاقيات التى أحالها إلى رئيس الجمهورية فى أى من فصوله التشريعية الستة السابقة (انظر ملحق رقم ٢)، حيث وافق على ٢٢٠٣ اتفاقية من بين ٢٢٥٤ أحيلت إليه.

ولقد كانت مناقشة المجلس للاتفاقيات المحالة اليه خلال الفصل التشريعى السادس مثالا للمناقشات الدقيقة والواعية، وفرصة لتمحيص مدى التزامها بالدستور والقانون، ومدى توافقها مع المصالح المصرية والتأكيد على رفض تضمينها أية نصوص أو شروط تتعارض مع كرامة مصر أو تقفز على السلطات التى قررها الدستور لمجلس الشعب، ولعل تكرار ظاهرة اعادة بعض الاتفاقيات إلى اللجان لتعيد دراستها، وقيام المجلس بلفت انتباه

المفاوض المصرى إلى بعض النقاط الواجب أخذها فى الاعتبار مستقبلا تمثل علامات على مدى جدية وعمق المناقشات التى تدور حول الاتفاقيات[٣٣]، ومما يؤكد ذلك أيضا، أن احدى الاتفاقيات التى دارت بشأنها مناقشات قوية بالمجلس انتهت إلى اعادتها إلى اللجنة لدراستها والتأكد من جدواها ومدى قانونية وفائدة الدافع الى عقدها، وذلك خلال الدور الخامس من الفصل التشريعى السادس، قد قام رئيس الجمهورية باستردادها بقرار جمهورى خلال الدور الأول من الفصل التشريعى السابع[٣٤].

رابعا : الأداء الرقابى للمجلس

وهو الوجه الآخر للدور التشريعى للمجلس باعتبار أن نجاح مسيرة العمل الوطنى والقيام بمسئولية تمثيل الشعب لا يقتصر فقط على سن القوانين والتشريعات وإقرار البرامج والسياسات، وانما يرتهن أيضا وبنفس الدرجة بإعمال الرقابة الفعالة على عملية تنفيذ هذه البرامج ومتابعة أداء الأجهزة والمؤسسات المعنية. وقبل أن نعرض لأداء المجلس فى كل أداة رقابية على حدة نود الاشارة الى ملاحظتين استرعتا انتباهنا عند مطالعة الأرقام الخاصة بأداء المجلس:

الأولى : هى أنه من الملفت للنظر أن الفصل التشريعى الأول الذى عاش فيه المجلس فى ظل التنظيم السياسى الواحد قد شهد تقدم بعض الأعضاء باستجوابات الى الحكومة التى تمثل ذات التنظيم السياسى، وقد تقدم اثنان من الأعضاء بستة استجوابات مناصفة بينهما، بينما تقدم عضو ثالث بالاستجواب السابع. وبينما وجه استجوابان الى وزير المالية – وهى وزارة سيادية – الأول خاص بمخالفة المادة ١١٨ من الدستور الخاصة بعرض الحساب الختامى على مجلس الشعب، والثانى يتعلق بمدى صحة الأرقام الواردة فى موازنة ١٩٧٧/٧٦، فقد وجه استجواب الى وزير الصناعة حول وجود مخالفات فى عملية تنفيذ مشروع خط أنابيب سوميد، ووجه آخر الى وزير التموين عن سوء توزيع السلع التموينية. هذا بينما وجهت الاستجوابات الثلاثة الأخرى الى وزراء الصحة والعدل والاسكان[٣٥].

وهذه بلا شك ظاهرة جديرة بالتمحيص خاصة وأنها لم تتكرر فى أى من الفصول التشريعية التالية.

أما الثانية : فهى تخص الفصل التشريعى الثالث الذى تشير الأرقام الى أنه قد شهد نشاطا رقابيا مكثفا، خاصة فيما يتعلق بعدد الاسئلة التى قدمت ونوقشت خلاله، والتى تفوق مجموع ما قدم خلال الفصلين الأول والسادس معا. وذلك على الرغم من أن نفس الدور قد شهد تقديم ومناقشة مشروعات قوانين تفوق ما قدم خلال الفصل الأول وما قدم خلال الفصل السادس مما يرجح أن المجلس قد تمكن من تحقيق التوازن المفترض بين التشريع والرقابة. ولذا نعتقد أنها ملاحظة تستحق الدراسة خاصة اذا لاحظنا أن هذا الفصل قد عقد فيه المجلس عددا من الجلسات يقل عما عقد فى الفصل السادس.

(١) الأسئلة :

وهى الاداة الرقابية الأكثر اعمالا فى كل الفصول التشريعية للمجلس عدا الفصل السادس، وذلك باعتبارها تقوم بالأساس على استيضاح الحكومة بشأن مسألة معينة أو معلومات خاصة بموضوع ما ولا تحمل أى مضمون للاتهام أو اللوم، وان كان يمكن تحويل السؤال الى استجواب فى جلسة لاحقة على تلك التى نوقش فيها. وربما كان ذلك هو السبب فى انفراد اعضاء المجلس من حزب الأغلبية بتقديم الجانب الأعظم من الأسئلة، وإن ظل للمعارضة تفوقها من حيث ما تقدمه من أسئلة مقارنة بنسبة تمثيلها فى المجلس[٣٦].

وتشير الأرقام الى أن المجلس قد ناقش على مدار فصوله الستة الماضية ٣٦٣٤ سؤالا من بين ٣٧١٧ سؤالا قدمت اليه وبنسبة ٩٧,٧٪ تقريبا (انظر ملحق رقم ٢). واذا كان الفصل التشريعى الثالث ينفرد بأكبر عدد من الأسئلة التى قدمت والتى نوقشت (١٢٦٦ من ١٢٩٨ سؤالا) فإن الفصلين الرابع والخامس تميزا بأنهما قد شهدا مناقشة لكل ما قدم خلالهما من أسئلة، على حين لم تتعد هذه النسبة ٩٣,٥٪ فى الفصل الأول و ٩٦,٤٪ خلال الفصل السادس، ولكن يجب أن نشير الى أنه، وطبقا للائحة الداخلية للمجلس، فإن هناك أسئلة يحق للوزير أن يرد عليها كتابة. وهذه لم نقع لها على أرقام محددة سوى فى بعض أدوار الانعقاد المتفرقة، بما لم يمكنا من ضمها الى الأسئلة التى أنجزها المجلس مما قدم اليه.

ويلاحظ أن الدور السادس قد تميز باعمال المنصة لحقها المقرر فى المادة ١٨٥ من اللائحة الداخلية فى السماح بإدراج أسئلة فى جدول أعمال الجلسة قبل عرض الوزارة لبرنامجها على المجلس طالما ارتأت رئاسة المجلس أن الموضوع له أهمية خاصة وعاجلة. كما أتاحت المنصة الفرصة لبعض الأعضاء لابداء تعليقات على موضوع السؤال، وبحيث زاد عدد المتحدثين فى بعض الحالات على أضعاف مقدمى الأسئلة. فمثلا عقب ٣٨ عضوا خلال الدور الثانى على ستة أسئلة حول مياه الشرب، وعقب ٣٣ عضوا خلال الدور الثالث على أربعة أسئلة حول خطة الحكومة لمواجهة الارهاب، وعقب ١٥ عضوا خلال الدور الرابع على ثلاثة أسئلة حول المجتمعات العمرانية وانشاء المساكن للشباب(٣٧).

واذا كان التراجع التدريجى فى عدد الأسئلة المقدمة خلال الفصول التشريعية الخمسة الأخيرة قد يشير الى أن الحكومة تسير فى الاتجاه الصحيح، فإنه يلاحظ أن معظم الأسئلة قد وجهت الى الوزارات الخدمية دون الوزارات السيادية الا فى القليل منها(٣٨).

(٢) طلبات الإحاطة :

وهى أقوى من الأسئلة ولها الأولوية عليها فى جدول الأعمال. وتشير الأرقام الى أن المجلس قد ناقش على مدار فصوله التشريعية الستة ١١٤٠ طلب احاطة من بين ١١٩٨ قدمت اليه وبنسبة ٩٥,١٦٪. كما تشير أيضا الى أن استخدام هذه الآلية قد بدأ هزيلا فى الفصل التشريعى الأول الذى نوقش فيه ٨٢ طلب احاطة من بين ٨٩ قدمها الأعضاء، ثم زاد استخدامها لتصل فى الدور الثالث الى ٣١٤ طلبا نوقشت من بين ٣١٧ قدمها الأعضاء، ليصل استخدام هذه الأداة الرقابية الى قمته فى الفصل السادس وبصورة فاقت استخدام الأسئلة. فقد قدم خلال الفصل التشريعى السادس ٤١٢ طلب احاطة نوقشت منها ٣٧٧ طلبا.

وأسوة بالأسئلة يظل لأعضاء الحزب الوطنى اليد العليا فى عدد ما قدموه من طلبات احاطة وتظل المعارضة محتفظة بأسبقيتها من زاوية نسبة ما قدمته من طلبات احاطة الى نسبة تمثيلها فى المجلس بأدواره المختلفة. كذلك تحتفظ الوزارات الخدمية باختصاصها بالنصيب الأوفر من طلبات الاحاطة، وان كانت موضوعاتها تتميز عن الأسئلة بأنها تتناول قضايا يفترض فيها العجلة والإلحاح(٣٩).

(٣) طلبات الإحاطة العاجلة (البيانات العاجلة) :

وهى الآلية الرقابية التى تتفرع من طلبات الاحاطة العادية وتتميز بقدرتها على الملاحقة الفورية لما يطرأ من قضايا وأحداث تهم الرأى العام أو تتعلق بمطالب جماهيرية ملحة، من خلال السماح لأعضاء المجلس بإلقاء بيان عاجل عن الموضوع دون أن يكون مدرجا على جدول الأعمال، وذلك إعمالا لنص المادة ١٩٧ من اللائحة الداخلية للمجلس. ويحسب لرئاسة المجلس خلال الفصل السادس الفضل فى تنشيط هذه الآلية التى ظلت معطلة لمدة طويلة، وبحيث اكتسبت هذه الآلية أهمية جعلتها تتفوق من حيث عدد ما ألقى منها (٥٤٦ بيانا) على عدد ما قدم من طلبات الاحاطة العادية. ولعل هذا الاقبال على استخدام هذه الآلية بهذه الصورة ناتج عما أثبتته من فعالية فى المتابعة المستمرة للمشكلات التى تحتاج الى ردود سريعة وحلول فورية من الحكومة. وهى فعالية بلغت حد السماح باستخدام هذه الآلية فى إلقاء بيانات عاجلة عن موضوعات هزت ضمير الأمة فى اليوم التالى مباشرة لوقوعها(٤٠).

(٤) الاستجوابات :

وهى أقوى أدوات الرقابة البرلمانية لأنها تحمل معنى الاتهام وقد تؤدى الى طرح الثقة بالحكومة، لذلك كان من الطبيعى أن يقتصر التقدم بها على أعضاء المعارضة، وان كانت هذه الآلية قد أعملت فى الفصل التشريعى الأول - كما سبقت الاشارة - والذى قام على أساس التنظيم السياسى الواحد.

وتشير الأرقام الى أن المجلس قد تظهر على مدار فصوله التشريعية الستة ١١٦ استجوابا من بين ٢٣٨ استجوابا تم التقدم بها وبنسبة لا تصل الى ٥٠٪. كما تظهر الأرقام أن الفصل التشريعى السادس قد استأثر بحوالى نصف الاستجوابات التى قدمت والتى نوقشت، حيث قدم خلاله ١٠٧ استجواب نوقشت ٤٦ منها. فى حين لم يتجاوز ما قدم خلال الفصل الثالث ١٣ استجوابا نوقش ١١ منها، كما قدمت سبعة استجوابات فى الفصل الأول نوقشت جميعها (انظر ملحق رقم ٢).

واذا ما ركزنا على الاستجوابات التى قدمت فى الفصل السادس، لوجدنا أن تدنى نسبة ما نوقش منها (٤٥,٥٪) يعود الى الالتزام بمناقشة استجواب كل أسبوعين، الأمر

الذى رأته المعارضة تقييدا لحقها فى استخدام هذه الآلية، بينما أكدت رئاسة المجلس أنه ينطلق من الحرص على التوزيع المتوازن لوقت المجلس بين التشريع والرقابة، وبين الوسائل المختلفة للرقابة. وقد انصبت معظم الاستجوابات التى نوقشت على موضوعات ذات طبيعة اجتماعية- اقتصادية، فضلا عن العديد من القضايا الحيوية التى مست اهتمامات الرأى العام. وجرت حول هذه الاستجوابات مناقشات موسعة أتيحت فيها الفرصة للسجال الحر بين مقدم الاستجواب وبين الحكومة بصورة أتاحت الفرصة لاستجلاء حقيقة ما تناولته هذه الاستجوابات من موضوعات والوقوف على ما اتخذته الحكومة بشأنها من اجراءات(٤١).

واذا كان أى من الاستجوابات التى نظرها المجلس طوال تاريخه لم تؤد الى سحب الثقة من الحكومة رغم التقدم بمثل هذا الطلب اكثر من مرة، فإن هذا أمر طبيعى ولا يثير الدهشة فى مجلس يحظى حزب الحكومة فيه بأغلبية لم تتدهور فى يوم من الأيام الى أقل من ٦٦ ٪.

(٥) لجان تقصى الحقائق :

وهى احدى الآليات الرقابية القوية أيضا، حيث تعطى للجنة التى يشكلها المجلس لهذا الغرض الحق فى الاطلاع على ما تراه لازما من مستندات ووثائق، واستجواب من تجد أن استجوابه مفيدا من المسئولين، وبعد ذلك يكون للجنة الحق فى أن توصى بما تشاء من اجراءات والتى غالبا ما تكون بتحويل الموضوع للنيابة العامة أو الادارية اذا وجدت ما يقتضى ذلك واتفق معها المجلس فى الرأى.

وتشير الأرقام الى أن المجلس قد شكل ٣٤ لجنة لتقصى الحقائق من بين ٣٨ طلبا قدمت اليه بذلك خلال فصول انعقاده الستة (انظر ملحق رقم ٢). ويقف الفصل الثالث كأعلى الفصول اعمالا لهذه الآلية، حيث شكلت خلاله ٢٣ لجنة تقصى حقائق هى كل ما قدم طلبات بتشكيلها فى حين شهد الفصل الأول تشكيل ٧ لجان من بين ١١ طلبا قدمت بهذا الشأن، يليه الفصل السادس الذى تشكلت خلاله ثلاث لجان لتقصى الحقائق هى كل ما قدم الأعضاء طلبات بتشكيلها. هذا بينما شهد الفصل الرابع تشكيل لجنة واحدة لتقصى الحقائق، فإن الفصل الثانى والخامس قد افتقدا اعمال هذه الآلية.

(٦) طلبات المناقشة العامة :

وهى آلية تتيح لكل أعضاء المجلس فرصة المشاركة فى بحث موضوع معين من خلال المناقشات المفتوحة التى يتم فيها تبادل للآراء ووجهات النظر للوقوف على كافة الأبعاد الحقيقية لموضوع المناقشة، وصولا الى اتخاذ الاجراء الذى يراه المجلس مناسبا فى شأنه. وتشير البيانات الى أن ٤٥ موضوعا قد طرحت فى مناقشات عامة من بين ١٣٨ طلبا قدمت للمجلس بهذا الشأن.

وعلى حين جاء الفصل السادس على قمة الفصول من حيث عدد طلبات المناقشة العامة التى قدمت خلاله (٣٨ طلبا)، فإنه يعتبر أقل الفصول التى أكمل فيها المجلس مدته من حيث نسبة ما تم انجازه من هذه الطلبات (٨ طلبات فقط)، فى حين سجل الفصل الثالث أعلى نسبة مناقشة لما قدم اليه من طلبات مناقشة (١٧ طلبا من بين ٣٣)، يليه الفصل الأول (٥ من ١٢).

واذا ما نظرنا الى القضايا التى تناولتها ما تمت مناقشته من طلبات مناقشة عامة خلال الفصل السادس لوجدنا أنها قد انصبت على قضايا ذات أهمية قومية ملحة ترتبط بمصالح الوطن وتستشعر همومه مثل قضايا تلوث البيئة، والانفجار السكانى، والتدريب، والصندوق الاجتماعى، والصناعات الصغيرة ... الخ. واذا كان أعضاء الحزب الوطنى قد استأثروا بسبعة من الطلبات التى عرضت على المجلس، فى حين تقدم المستقلون بالطلب المتبقى، فإن المناقشات الموسعة التى دارت بشأن هذه الطلبات كانت فرصة مفتوحة أمام كل الاتجاهات السياسية بالمجلس للمشاركة بالرأى ووجهات النظر. وانتهت المناقشات الثمانى بإحالة التقارير الخاصة بها وما دار حولها من مناقشات وما جاء فيها من توصيات الى الحكومة لاتخاذ اللازم بشأنها[٤٢].

(٧) الاقتراحات برغبة :

وهى آلية يستخدمها الأعضاء لابداء رغبات يتولى المجلس نقلها الى الحكومة. وغالبا ما ينصب موضوع هذه الاقتراحات على قضايا ومسائل محلية ترتبط بالدائرة التى يمثلها العضو، وتبين الأرقام أن المجلس قد وافق على احالة ١٣٣ اقتراحا برغبة الى الحكومة من بين ٩٦١ اقتراحا قدمت اليه خلال الفصول التشريعية الستة محل البحث.

ويحتفظ الفصل الأول بالصدارة من حيث عدد ما قدم خلاله من اقتراحات برغبة وما انتهى المجلس من مناقشته منها. وعلى حين يتفوق الفصل الثالث فى عدد ما قدم خلاله من اقتراحات برغبة على الفصل السادس، فإن الأخير قد تفوق على جميع الفصول من حيث عدد ما ناقشه المجلس فيه من اقتراحات (انظر ملحق رقم ٢).

هذا ويلاحظ أن أعضاء الحزب الوطنى قد تقدموا بمعظم ما نوقش من اقتراحات برغبة خلال الفصل السادس (٤٩ اقتراحا) والتى انصب جزء كبير منها على المحور الخاص بالتنمية الريفية من خلال تناول مسائل تعكس ما تعانيه القرى والمراكز فى دوائر السادة الأعضاء من مشاكل(٤٣).

وهكذا يتبين مما عرضناه من مؤشرات حول اداء المجلس طوال الربع قرن الأول من عمره أن هناك تطورا فى الأداء يتعزز مع التغيرات الايجابية التى بدأت تسود حياتنا السياسية منذ فترة، وتبين أن الاداء البرلمانى لمجلس الشعب يسير فى الاتجاه الصحيح. ولكن لا يزال الكثيرون يرون أن معدل التطور فى أداء المجلس مازال دون المستوى الذى ينبغى أن يسير به، ويجزمون بوجود بعض السلبيات التى تحد من سرعة تطوير المجلس لأدائه البرلمانى ليرتقى الى مستوى الاداء فى برلمانات الدول المتقدمة، وهذا ما سنتناوله فى المبحث التالى.

المبحث الثالث

المعوقات التى تحد من فعالية دور المجلس

يشير البعض الى طبيعة العلاقة بين مجلس الشعب، باعتباره السلطة التشريعية، وبين السلطة التنفيذية التى يرأسها رئيس الجمهورية باعتبارها أهم العوامل التى تقف بين المجلس وبين القيام بدوره على النحو المأمول. وهذا القول رغم ما فيه من صواب الا أنه يغفل ما شهدته البيئة السياسية من تطورات فى السنوات الأخيرة، وينظر فقط الى النصوص دون أن يرصد الاختلاف فى أعمالها من عهد الى عهد.

ويستند الى أن النصوص تعطى لرئيس الجمهورية الحق فى حل المجلس، وأنه قد أعمل هذا الحق مرتين ولكنها تغفل أن ذلك كان نزولا على أحكام دستورية وليس انتقاما لجهر بعض الأعضاء بالمعارضة كما حدث فى الفصل الثانى. ويسلط الضوء على ما

تعطيه النصوص لرئيس الجمهورية من سلطة اصدار قرارات بقوانين فى ظروف سبق أن بيناها، فى حين تظهر الأرقام أن ما صدر من قرارات بقوانين فى الفصول التشريعية الثلاثة الأخيرة يقل فى مجموعه عما أصدر منها فى أى من الفصول الثلاثة السابقة ورغم ذلك لاقى البعض منها معارضة قوية من بعض أعضاء المجلس. كل ذلك يبين أنه اذا كانت النصوص تشير الى امتلاك رئيس الجمهورية سلطات قوية فى مواجهة المجلس، فإن الواقع يكشف حرصه على أن يقوم المجلس بدوره كاملا، وألا يتدخل فى عمل المجلس بأية صورة من الصور، وأن تكون العلاقة بين المجلس والحكومة أساسها التعاون والتفاهم لصالح الوطن والمواطن دون ترجيح لكفة أى منها على الأخرى، وهو منهج نجح فى أن يحول دون التصادم بينهما.

وينظر البعض أيضا الى أن من أهم العوامل المقيدة لدور المجلس هو اشتراط أن يكون ٥٠٪ من الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين، مما يسهم فى بروز ظاهرة «نواب الصمت» داخل المجلس. وهذا القول على ما به من جانب كبير من الصحة، الا أنه لا يأخذ فى اعتباره أن اعمال المفهوم الذى قدمه القانون للعامل والفلاح قد تميز بالمرونة الشديدة التى سمحت لكثير من حملة المؤهلات العليا والمتوسطة بالترشيح بصفتهم عمالا وفلاحين(٤٤). كما أن هذا القول لا يأخذ فى اعتباره ما يلاحظ من تنامى دور الاعضاء عن العمال والفلاحين فى نشاط المجلس التشريعى والرقابى. ويكفى أن نشير هنا أنه خلال الدور الخامس من الفصل السادس - على سبيل المثال - تقدم أعضاء من العمال بكل الاستجوابات التى ناقشتها المجلس، وتقدموا بـ ١٧ سؤالا من اجمالى ٣٤، و ٣٣ طلب احاطة من اجمالى ٧٩ طلبا تمت مناقشتها (٤٥). ونحن بهذا لا ندافع عن هذا الشرط الذى فقد منطقيته، ولا ننكر أنه يؤثر بالسلب فى نشاط المجلس ويقف فى معظم الأحيان خلف ظاهرة «النواب بالاسم».

إننا نرى أن أهم وأخطر عقبة تقف فى وجه تطور أداء مجلس الشعب وقيامه بدوره على الوجه الواجب وتحد من سرعة التطور وتثقل خطواته تتمثل فى السلبية السياسية التى مازالت تسود حياتنا بصورة مفزعة، حتى جعل منها البعض أحد ملامح الشخصية السياسية للانسان المصرى(٤٦). وهذه السلبية التى نقصدها لها عدة جوانب تتمثل فى:

١ - سلبية الجماهير تجاه مجلس الشعب :

فلازالت صورة مجلس الشعب لدى قطاعات عريضة من الجماهير تقوم على اعتباره أداة فى يد الحكومة لا تجرؤ على مخالفتها ولا أمل فى أن تكون لها المبادرة فى أية عملية للاصلاح ترجوها الجماهير، ويساهم فى تكريس هذه الصورة ما يسود من محدودية الوعى السياسى الذى ترعاه نسبة أمية بين جماهير الشعب تقترب من النصف، ناهيك عن الأمية الثقافية والسياسية التى لا يسلم منها الأقلية، بما يجعل المشاركة السياسية للجماهير فى معظمها تقوم على دوافع أخرى غير الوعى السياسى، ولا تهتم الجماهير بتوافر أية شروط فيمن تنتخبه عضوا فى مجلس الشعب سوى بمدى قدرته على أن يكون قناة لنقل طلباتهم الى الحكومة لتطبع عليها تأشيراتها، وبمدى أهليته للوساطة لهم لدى الوزارات المختلفة فى أمور التعيين والتقديم للوظائف وما شابهها. وكانت هذه السلبية الجماهيرية هى السبب فى انخفاض نسبة المشاركة فى انتخابات مجلس الشعب الى أقل من ٥٠ ٪ فى انتخابات ١٩٨٤ و ١٩٩٠ (٤٣,١٤ ٪ و ٤٥,٩٥ ٪ على التوالى)، أو تجاوز هذه النسبة بقليل فى انتخابات ١٩٨٧ (٥٠,٤٢ ٪)(٤٧). وهى نسبة رغم تدنيها لا تسلم ممن يشكك فى صحتها بسبب ما يحوطها من اتهامات بالتزوير، وهو اتهام لم تسلم منه أية انتخابات شهدتها مصر تقريبا. ولعل هذه الاتهامات وما يترافق معها من طعون انتخابية وما يثور من تهم ضد بعض الأعضاء مثل الاتجار فى المخدرات أو استيراد أغذية فاسدة... الخ، إضافة الى افتقاد الأحزاب السياسية الفاعلة والقادرة على تعبئة الجماهير، تعتبر أهم العوامل المسئولة عن السلبية السياسية للجماهير تجاه مجلس الشعب.

٢ - سلبية أحزاب المعارضة :

رغم وجود أربعة عشر حزبا فى الساحة السياسية المصرية، الا أن غالبيتها تفتقد الى الرؤية الفكرية الواضحة والقادرة على اجتذاب الجماهير. ومعظمها تنقصه القاعدة الشعبية الحقيقية بحيث لا يكاد عدد من يعرف أسماء الأحزاب الموجودة فى مصر يستعصى على الحصر على أطراف الأصابع. وبدلا من أن تسعى هذه الأحزاب الى توعية الجماهير وتعبئتها والتعبير عن مصالحها، نجد الكثير منها تستغله أمور داخلية تتمحور حول من يخلف فى القيادة ومن يجلس فى المقاعد الأمامية ومن يجلس فى الخلف، الى غير ذلك

من أمور تبين مدى بعد المسافة بين الجماهير التى تعانى من مشاكل البطالة والمرافق وغيرها من مصاعب الحياة وبين قيادات الأحزاب التى تستغلها المناصب والمراكز عن الرؤى والبرامج والاتصال بالجماهير. ولعل الزيادة الهائلة فى أعداد المرشحين المستقلين فى الانتخابات، والتى وصلت الى ٣١٤٠ مرشحا مستقلا فى انتخابات ١٩٩٥ لها دلالتها فى هذا الصدد. كما أن نسبة الأصوات التى حصل عليها أحزاب المعارضة فى الانتخابات المذكورة، والتى عجز أى منها عن ترشيح ممثلين له فى كل الدوائر على مستوى الجمهورية، والمقاعد التى شغلتها فى المجلس تشير الى أنها غير قادرة على اقناع المواطنين ببرامجها أو بقدرتها على أن تكون بديلا لحكومة الحزب الوطنى، أو أن تشكل معارضة قوية لحكومته -على الأقل- داخل المجلس(٤٨). وما من شك أن غياب المعارضة الحزبية القوية عن مجلس الشعب يؤثر بالسلب على أدائه، فيما لو وجدت به معارضة لها وزنها وقوتها ورؤيتها البديلة.

٣ - سلبية المجلس:

فقد عايش مجلس الشعب منذ قيامه تعديلات وتبديلات فى البيئة السياسية وفى القوانين التى لها انعكاساتها المباشرة على تكوين مجلس الشعب ذاته دون أن تكون له المبادرة فى أى منها، تحول المجلس من القيام على تنظيم سياسى واحد الى انشاء منابر داخل هذا التنظيم بمبادرة من رئيس الجمهورية قبل أن تتحول هذه المنابر الى أحزاب سياسية بمبادرة أخرى من رئيس الجمهورية. وتغير نظام الانتخاب الذى يتشكل على أساسه مجلس الشعب من النظام الفردى حتى ١٩٨٣، الى نظام القائمة حتى ١٩٨٦، ثم الجمع بين الفردى والقائمة حتى ١٩٩٠ حين تمت العودة الى النظام الفردى مرة أخرى ولم يكن للمجلس المبادرة فى أى من ذلك. ولعب المجلس دوره على خير وجه فى الانتقال بالبلاد من الاقتصاد الموجه، الى الانفتاح الاقتصادى ثم الى الاصلاح الاقتصادى والأخذ التدريجى بنظام السوق الحر دون أن تكون له المبادرة فى أى من ذلك. والى الآن مازالت هناك الكثير من القضايا المعلقة التى تؤثر مباشرة فى شكل المجلس وتركيبه وتدخل ضمن سلطاته مثل الاشراف القضائى الكامل على الانتخابات، وتعديل الدستور، والغاء شرط الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين، ولازال المجلس تنقصه شجاعة المبادرة. وبلغت السلبية حد مطالبة بعض أعضاء المجلس للحكومة بالتقدم بمشروعات

قوانين بعينها رغم أن هذا حق المجلس قبل أن تملكه الحكومة من خلال رئيس الجمهورية. ويوم أن يتخلص المجلس من الحاجة الى من يفكر له ويوجهه الى دوره، ويوم أن يبادر بذاته فى الأمور التى تمس مصيره وتكوينه على الأقل، ما من شك أن شكل الأداء البرلمانى للمجلس سوف يختلف كثيرا.

٤ - سلبية أعضاء المجلس :

وأقصد بها ظاهرة «نواب الصمت» أو «النواب بالاسم»، وهى بدون شك ظاهرة مخزية لا تليق اطلاقا بمن تحمل شرف ومسئولية النيابة عن الأمة وتمثيل الجماهير، هذا علاوة على ما تتركه هذه الظاهرة من أثر فى منتهى السلبية على أداء المجلس وعلى صورته. فتمثيل الأمة لا يكون بالصمت الذى يمثل خيانة للأمانة التى تحملها العضو عن الجماهير. ولو كانت الجماهير تتابع مجلس الشعب وتتقصى أداء من اختارته للنيابة عنها فيه، لما كنا قد شهدنا تكرار انتخاب بعض الأعضاء ليصمتوا فى المجلس خمس سنوات جديدة. ولكن الاختيار يستند فى كثير من الأحيان على أمور أخرى غير أداء العضو وقدرته على تمثيل من انتخبوه والنيابة عنهم فى القيام بمسئولية التشريع وواجب الرقابة.

وتكشف أرقام المتحدثين خلال الفصل التشريعى السادس وتوزيعهم حسب انتمائهم السياسى (مرفق رقم ٣) أن حوالى ٣٠٪ من أعضاء المجلس فى المتوسط لم يشاركوا بالكلام خلال أدوار انعقاد هذه الفصول الخمسة. هذا مع العلم أن العضو يحسب ضمن المتحدثين حتى لو شارك بالكلام مرة واحدة. والملفت للنظر حقا أن هذه الظاهرة تتركز بالأساس بين الأعضاء عن الحزب الوطنى الذين لم تزد نسبة من مشارك منهم بالكلام خلال الفصل التشريعى المذكور عن ٦٧,٩٪، مما يعنى أن حوالى ثلث أعضاء الحزب لم يشارك فى المناقشات. وهى ظاهرة لا يخرج تفسيرها عن أحد أمرين: أولهما: أن الأغلبية الكبيرة للحزب والشعور بالأمان فى مواجهة المعارض قد أغرت عددا من أعضائه بالركون الى الكسل وتفضيل الصمت الذى هو من ذهب على الكلام الذى هو من فضة. أما ثانيهما: فهو أن نواب الصمت هؤلاء قد تم ترشيحهم وانتخابهم على غير أسس سليمة ومفهومة. وبينما كان الصامتون من الأعضاء المستقلين أقل من ثلث النسبة لدى الحزب الوطنى، حيث بلغت حوالى ٩,٥٪ من الأعضاء المستقلين، فإن من المشرف حقاً أن أيا

من الأعضاء عن حزب التجمع لم يفته الكلام فى أى دور من أدوار انعقاد الفصل المذكور.

وما من شك فى أن سوء اختيار الجماهير لمن ينوب عنها، وفشل الأحزاب فى تقديم العناصر المؤهلة للقيام بمسئوليات العضوية فى مجلس الشعب يتحملان المسؤولية عن هذه الظاهرة الخطيرة التى تحرم المجلس من جهود هذا العدد من أعضائه بالاسم، بما يؤثر فى مستوى أداء المجلس ويقيد من سرعة تطوره.

صفوة القول أن رصد أداء مجلس الشعب على مدار الربع قرن الأول من عمره بفصوله التشريعية الستة، يبين أن المجلس يسير فى الاتجاه الصحيح، اتجاه القيام بفاعلية بمسئولياته فى التشريع وواجباته فى الرقابة وغيرها من المهام التى أنيطت به. وأن ماطرأ على المناخ السياسى من استقرار، وما استقر من روح الديمقراطية وحرية الرأى قد ساهم فى اتاحة الفرصة للمجلس ليلعب دورا أكثر ايجابية فى الحياة السياسية المصرية.

الا أنه لازالت هناك عقبات تحد من الخطى التى تسير بها حركة التطور هذه، أهمها تلك السلبية السياسية الكئيبة التى تبعد الجماهير عن المشاركة السياسية وتفقدهم القدرة على الاختيار السليم لأعضاء مجلس الشعب، والتى تهيمن على أحزاب المعارضة باغراقها فى مشاكلها الداخلية وفصلها عن الجماهير بما يحرم المجلس من وجود معارضة قوية لها فكرها ورؤيتها.

تلك السلبية السياسية التى تكتنف المجلس ذاته فتسلبه شجاعة المبادرة، والتى تنساب بعض أعضائه فيؤثرون الصمت على الكلام.

ويوم أن تسعى الجماهير الى حقها فى المشاركة وتحرص عليه لتنتقى المؤهل للنطق بلسانها والتعبير عن آلامها وآمالها. ويوم أن تنزل الى الساحة أحزاب سياسية قوية تعرف الجماهير أسماءها وبرامجها ورؤاها، وتلعب دورها فى تعبئة الجماهير ودفعهم للمشاركة. ويوم أن يصبح مجلس الشعب قادراً على المبادرة دون حاجة الى توجيه ويوم أن يفهم عضو المجلس واجباته فى تمثيل من اختاروه على وجهها الصحيح.

يومئذ فقط سوف لا تكون هناك عقبات تحد من تطور مجلس الشعب والدور الذى يمارسه فى حياتنا السياسية، ويومها لن يكون هناك ما يقف بين مجلس الشعب وبين الوصول بأدائه الى أرقى مستويات الأداء البرلمانى فى العالم.

ملاحق الدراسة

ملحق (١)

عدد المتحدثين فى مناقشات بيان الحكومة فى الفصول التشريعية من الثالث الى السادس

دور الانعقاد / الفصل	الثالث	الرابع	الخامس	السادس
الأول	٩٧	٦١	١٢٦	٢٠٣
الثانى	٥٧	١٧٣	٢٣١	٢٥٤
الثالث	٧٦	---	٢٠٤	٢٦٦
الرابع	٥٦	---	---	٢١٤
الخامس	٧٦	---	---	٢٤٧

المصدر :

الامانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى السادس (١٩٩٠ - ١٩٩٥)، ص ٣٣.

ملحق (٢)

بيانات إحصائية حول أداء مجلس الشعب من ١٩٧١ الي ١٩٩٥

الفصل / البيان	الأول (٧١ - ١٩٧٦)			الثاني (٧٦ - ١٩٧٩)			الثالث (٧٩ - ١٩٨٤)			الرابع (٨٤ - ١٩٨٧)			الخامس (٨٧ - ١٩٩٠)			السادس (٩٠ - ١٩٩٥)			إجمالي		
	٣١٩			٢٥٧			٤٣٢			١٨٧			٢٨٠			٤٨٨			١٩٦٣		
	قدم	انتهى	٪	قدم	انتهى	٪	قدم	انتهى	٪	قدم	انتهى	٪	قدم	انتهى	٪	قدم	انتهى	٪	قدم	انتهى	٪
مشروعات قوانين	٥١٥	٤٥٢	٨٧,٧	١٨٢	١٢٨	٧٠,٣	١٠٧٨	٩٣٨	٨٧	٦٨٧	٤٦٦	٦٧,٨	١٢١٤	٨٨٦	٧٢,٩	٩٩٠	٩٢١	٩٣	٤٦٦٦	٣٧٩١	٨١,٢٥
اقتراحات بمشروعات قوانين	٦٤٤	١٥٥	٢٤	٢٧١	٣٥	١٢,٩	٣٠١	١١٣	٣٧,٥	٥٤	١٥	٢٧,٧	١١	٨	٧٢,٧	١٠١	٤٩	٤٨,٥	١٣٨٢	٣٧٥	٢٧,١٣
قرارات بقوانين	١٤٠	٩	٧٠,٧	٤٢	٤٠	٩٥,٢	٤٦	٤٣	٩٣,٥	٢	١	٥٠	١١	١١	١٠٠	١٣	١٣	١٠٠	٢٥٤	٢٠٧	٨١,٥
اتفاقيات	٣٦٧	٣٥٦	٩٩,٤	٢٤٨	٢٢٩	٩٢,٣	٥٧٢	٥٦٤	٩٨,٦	٢٧٠	٢٦٦	٩٨,٥	٤٠٥	٤٠١	٩٩	٣٩٢	٣٨٧	٩٨,٧	٢٢٥٤	٢٢٠٣	٩٧,٧
اتفاقيات مودعة	٦٤	—	—	٥٠	—	—	٧٦١	—	—	٢١	—	—	٦٧	—	—	٢٢٠	—	—	١١٨٣	—	—
اسئلة	٣٨٥	٣٦٠	٩٣,٥	٥٠٥	٤٩٢	٩٧,٤	١٢٩٨	١٢٦٦	٩٧,٥	٧٤٤	٧٤٤	١٠٠	٤٢٦	٤٢٦	١٠٠	٣٥٩	٣٤٦	٩٦,٤	٣٧١٧	٣٦٣٤	٩٧,٧
طلبات احاطة	٨٩	٨٢	٩٢,١	١٥٥	١٤٤	٩٢,٩	٣١٧	٣١٤	٩٩	١٨٣	١٨١	٩٨,٩	٤٢	٤٢	١٠٠	٤١٢	٣٧٧	٩١,٥	١١٨٩	١١٤٠	٩٥,١٦
بيانات عاجلة	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	٥٤٦	—	—	٥٥٠	١٩٩	٣٦,١٨
استجوابات	٧	٧	١٠٠	٣٨	١٩	٥٠	١٣	١١	٨٤,٦	٣١	١٨	٥٨	٤٢	١٥	٤٠	١٠٧	٤٦	٤٣	٢٣٨	١١٦	٤٨,٧
طلبات مناقشة عامة	١٢	٥	٤١,٦	٢٣	٨	٣٤,٨	٣٣	١٧	٥١,٥	١٤	٣	٢١,٤	١٨	٤	٢٢,٢	٣٨	٨	٢١	١٣٨	٤٥	٣٢,٦
لجان تقصي حقائق	١١	٧	٦٣,٦	—	—	—	٢٣	٢٣	١٠٠	١	١	١٠٠	—	—	—	٣	٣	١٠٠	٣٨	٣٤	٨٩,٥
اقتراحات برغبة	٦٦٣	٥٨	٨,٧	٩٨	١	١	١٠٣	١٦	١٥,٥	٣٠	٥	١٦,٦	٤	—	—	٦٣	٥٣	٢٨	٩٦١	١٣٣	١٣,٩٨

(تم تكوين هذا الجدول بالاعتماد علي بيانات إدارة الإحصاء بمجلس الشعب)

ملحق (٣)

بيان بمتوسط عدد المتحدثين الى اجمالى عدد أعضاء كل انتماء خلال الفصل التشريعى السادس.

دور الانعقاد / الانتماء	الحزب الوطني			حزب التجمع			المستقلون		
	أ	ب	أ/ب	أ	ب	أ/ب	أ	ب	أ/ب
الأول	٢٤٩	٤٠٣	٦١,٨	٥	٥	١٠٠	٤١	٤٥	٩١,١
الثانى	٢٨٢	٤١١	٦٨,٦	٦	٦	١٠٠	٣٣	٣٦	٩١,٧
الثالث	٢٨٧	٤١٠	٧٠	٥	٥	١٠٠	٣٥	٣٨	٩٢,٢
الرابع	٢٩٢	٤١٦	٧٠,٢	٥	٥	١٠٠	٣١	٣١	١٠٠
الخامس	٢٨٧	٤١٥	٦٩,١	٥	٥	١٠٠	٢٤	٣١	٧٧,٤
اجمالى	--	--	٦٧,٩	--	--	١٠٠	--	--	٩٠,٥

أ = عدد المتحدثين من الانتماء

ب = عدد أعضاء الانتماء فى المجلس

أ/ب = نسبة عدد المتحدثين من الانتماء الى عدد أعضائه فى المجلس

المصدر :

الامانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى السادس (١٩٩٠ – ١٩٩٥)، ص ١٤.

هوامش الدراسة

١ – دستور ١٩٧١، المادة ٨٧.

٢ – أخذت مصر على مدار تاريخها بثلاثة أنظمة انتخابية مختلفة هى: نظام الانتخاب الفردى الذى طبق منذ بداية الحياة البرلمانية وحتى ١٩٨٣، ثم نظام الانتخاب بالقائمة النسبية من التاريخ المذكور وحتى ١٩٨٦، ثم الجمع بين النظام الفردى ونظام القائمة حتى تمت العودة الى نظام الإنتخاب الفردى فى ١٩٩٠. انظر:

سامى مهران، مجلس الشعب فى ظل دستور ١٩٧١، القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٦ ص ص ١٧ – ١٨.

٣ – المواد ١٠١ و ١٠٢ من الدستور.

٤ – أنظر المواد من ٩١ الى ١٠٥ من الدستور، وكذلك المواد ١٢٧، ٧٤، ١٣٦ منه.

٥ – سامى مهران، مرجع سابق، ص ص ٦٠ – ٦٦.

٦ – المواد ١١٢ و ١١٣ من الدستور.

٧ – المادة ١٠٩ من الدستور، والمواد ١٦١ – ١٦٣ من اللائحة الداخلية للمجلس.

٨ – المواد من ١٤٠ الى ١٦٠ من اللائحة الداخلية للمجلس.

٩ – المادة ١١٠ من الدستور، والمادة ١٦٣ من اللائحة.

١٠ – المادة ١٤٠ من اللائحة الداخلية للمجلس.

١١ – المادة ١٦٦ من اللائحة.

١٢ – المادة ١١١ من الدستور.

١٣ – محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلمانى : النظرية والتطبيق، القاهرة: بدون ناشر، ١٩٩٥، ص ص ٢٥٢ – ٢٦١، والمواد ٧٤ و ١٤٧ من الدستور.

١٤ – المواد من ١١٥ الى ١٢٣ من الدستور. وكذلك المواد من ١٢٦ الى ١٣٩ من اللائحة.

١٥ – المادة ١٢٤ من الدستور، والمادة ١٨٠ من اللائحة.

١٦ – المواد من ١٩٤ الى ١٩٧ من اللائحة.

١٧ – المادة ١٢٥ من الدستور والمواد ٢٠١ الى ٢٠٣ من اللائحة.

١٨ – المادة ١٢٦ من الدستور، والمواد ٢٤٠ الى ٢٤٢ من اللائحة.

١٩ – المادة ١٢٩ من الدستور، والمادة ٢٠٨ من اللائحة.

٢٠ – المادة ١٣١ من الدستور، والمادة ٢٠٨ من اللائحة.

٢١ – المادة ١٣٠ من الدستور، والمواد من ٢١٢ الى ٢١٤ من اللائحة.

٢٢ – المادة ١٥٩ من الدستور، والمادة ٢٤٥ من اللائحة.

٢٣ – المادة ١٥١ من الدستور، والمواد ١٧٨ الى ١٧٩ من اللائحة.

٢٤ – الأمانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى السادس (١٩٩٠ – ١٩٩٥)، ص ص ٢٨ – ٣٦.

٢٥ . المرجع السابق، ص ٤٣.

٢٦ – التقرير الاستراتيجى العربى، ١٩٨٨، ص ٤٦٣.

27. J.E Gry, Procedure for Passing Legislation, in : Constitutional and Porliamentary Information, Geniua: Assouiation of Secretories General of Parliaments, Inter-Parliamentary Union, 3 rd quarter 1982, PP. 85- 90.

٢٨ – الأمانة العامة لمجلس الشعب، مرجع سابق، ص ص ٤٥ – ٥٩.

٢٩ – المرجع السابق، ص ٤٥.

٣٠ – 30 - Grey, op cit, P. 109

٣١ – 30 - Ibid, PP. 85 - 90

٣٢ – التقرير الاستراتيجى العربى، مرجع سابق، ٤٦٩.

٣٣ – الامانة العامة لمجلس الشعب، مرجع سابق، ص،ص ٦٨ – ٧٦.

٣٤ – الأمانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط مجلس الشعب وانجازاته خلال دور الانعقاد العادى الأول من الفصل التشريعى السابع، ١٩٩٦، ص ٣٨٥.

٣٥ – بيانات ادارة الاحصاء بمجلس الشعب.

٣٦ – انظر، الامانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى السادس، مرجع سابق، ص ٨١. حيث يتضح تقدم المعارضة بحوالى ٢٣,١٪ من الاسئلة التى نوقشت، فى الوقت الذى لا تتجاوز فيه نسبة أعضائها ٩,١٪، وانظر أيضا:
عمار على حسن، أداء التحالف الاسلامى فى مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى الخامس: دراسة فى الرقابة البرلمانية، فى: محمد صفى الدين خربوش، التطور السياسى فى مصر ٨٢–١٩٩٢، أعمال المؤتمر السنوى الأول للباحثين الشباب، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٩٣، ص ص ١٤٠ – ١٤٢.

٣٧ – الأمانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب خلال الفصل التشريعى السادس، مرجع سابق، ص ص ٨٧ – ٨١.

٣٨ – المرجع السابق، ص ص ٧٩ – ٨٠.

٣٩ – المرجع ذاته، ص ص ٨٢ – ٨٥.

٤٠ – المرجع ذاته، ص ص ٨٦– ٨٨.

٤١ – المرجع السابق، ص ٩٣ – ٩٦.

٤٢ – المرجع السابق، ص ص ١٠٠ – ١٠٢.

٤٣ – المرجع السابق، ص ص ١٠٣ – ١٠٦.

٤٤ – تشير بيانات أعضاء مجلس الشعب خلال الفصل التشريعي السابع الى أن ٣٨٧ من الاعضاء يحملون مؤهلات دراسية عليا وجامعية ومتوسطة، بينما ٦٦ عضوا فقط يحملون مؤهلات أقل من ذلك.

انظر: نشرة مجلس الشعب، الفصل التشريعي السابع: دور الانعقاد العادى الأول، العدد الأول، ص ص: ٤ – ٩.

٤٥ – الأمانة العامة لمجلس الشعب، تقرير تحليلى عن نشاط وانجازات مجلس الشعب خلال دور الانعقاد العادى الخامس من الفصل التشريعي السادس.

٤٦ – عمرو الشوبكي، الدولة والنظام الحزبي فى مصر، فى : محمد صفى الدين خربوش، مرجع سابق، ص ص : ٢٦٢– ٢٦٣.

٤٧ – محمد فهيم درويش، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

٤٨ – محمود نفادى، نواب مصر ٢٠٠٠، القاهرة: بدون ناشر، ١٩٩٦، ص ص : ١١ – ١٢.

التعريف بالباحثين والمحرر*

١- أ. إبتسام سهيل	مدرس مساعد - قسم العلوم السياسية - كلية العلوم الإنسانية - جامعة الإمارات العربية المتحدة.
٢- د. أحمد الرشيدى	استاذ - قسم العلوم السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهره.
٣- أ. الفاغ بن محمد ولد الشيبانى	باحث من دولة موريتانيا - معهد البحوث والدراسات العربية.
٤- أ. أمانى مسعود	مدرس مساعد - قسم العلوم السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة.
٥- أيمن الدسوقى	معيد - قسم العلوم السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة.
٦- أ. حارس فرج	طالب دراسات عليا فى العلوم السياسية.
٧- أ. حنان تمام	طالبة دراسات عليا فى العلوم السياسية.
٨- أ. خالد السرجانى	صحفى - جريدة الأهرام.
٩- أ. خالد فياض	باحث - وزارة الثقافة.
١٠- أ. عماد جاد	خبير - مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - جريدة الأهرام.
١١- أ. عمار على حسن	صحفى - وكالة أنباء الشرق الأوسط.
١٢- أ. عمرو هاشم	خبير - مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية - جريدة الأهرام.
١٣- أ. محمد بشير صفار	معيد - قسم العلوم السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة.
١٤- أ. محمد محسن الظاهرى	طالب دراسات عليا فى العلوم السياسية من دولة اليمن.
١٥- أ. محمد خالد الأزعر	باحث فى العلوم السياسية - من دولة فلسطين.
١٦- أ. محمد سالمان	معيد - قسم العلوم السياسية - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة.
١٧- أ. محمد على أبو ريدة	باحث - إدارة البحوث - مجلس الشعب المصرى.
١٨- أ. نجلاء نجيب	باحثة - مركز البحوث والدراسات السياسية.
١٩- أ. هانى محمد على اللويانى	باحث من المملكة الأردنية - معهد البحوث والدراسات العربية.

* الأسماء مرتبة أبجدياً.

مركز البحوث والدراسات السياسية

مركز البحوث والدراسات السياسية وحدة ذات طابع خاص لها استقلالها الفنى والمالى والإدارى ملحقة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة.

ووفقا للائحة، يختص المركز بتشجيع وإجراء الأبحاث التى تعبر عن اهتمامات مجموعة الباحثين فى مجالات علم السياسة وتلك التى تحتاج إليها الجامعات والهيئات الوطنية، وإجراء البحوث والدراسات بشأن المشكلات السياسية ذات الأهمية الوطنية، فضلا عن تجميع البيانات والإحصاءات التى يحتاج إليها البحث السياسى، كما ينظم دورات تدريبية فى منهج البحث فى العلوم السياسية.

رئيس مجلس إدارة المركز:

د. علـى الديـن هـلال عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

مديـر المركـز:

د. نازلـى معـوض أحمد أستاذ العلوم السياسية بالكلية.

أعضاء مجلس الإدارة

«وفقا للترتيب الأبجدى»

قائمة كتب المركز

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
١	دراسات فى السياسة الخارجية المصرية	د. على الدين هلال (محرر)
٢	اتجاهات حديثة فى علم السياسة	د. على عبد القادر (تقديم)
٣	تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية	د. على الدين هلال (محرر)
٤	تحليل السياسات العامة فى مصر	د. على الدين هلال (تقديم)
٥	القطاع الخاص والسياسات العامة فى مصر	د. أمانى قنديل (محرر)
٦	النظم المحلية فى الدول الاسكندنافية	د. السيد عبد المطلب غانم
٧	الثورة والثورة المضادة فى نيكاراجوا	د. نادية محمود مصطفى
٨	الأقليات والاستقرار السياسى فى الوطن العربى	د. نيفين عبد المنعم مسعد
٩	التجديد السياسى والواقع العربى المعاصر	د. سيف الدين عبد الفتاح
١٠	تحليل السياسة الخارجية	د. محمد السيد سليم
١١	انتخابات الكنيست الثانى عشر فى إسرائيل	د. على الدين هلال (محرر)
١٢	الإدارة المصرية لأزمة طابا	د. أحمد حسن الرشيدى (محرر)
١٣	تقويم السياسات العامة	د. السيد عبد المطلب غانم (محرر)
١٤	تدريس العلوم السياسية فى الوطن العربى	د. عبد المنعم سعيد (محرر)
١٥	التحولات السياسية الحديثة فى الوطن العربى	د. مصطفى كامل السيد (محرر)
١٦	العلاقات المصرية - السودانية	د. أسامة الغزالى حرب (محرر)
١٧	حكم هيئة تحكيم طابا	د. أحمد صادق القشيرى
١٨	التبادل الطلابى بين مصر والدول الافريقية	د. رجاء سليم
١٩	مصر والجماعة الاقتصادية الاوروبية ١٩٩٢	د. هناء خير الدين د. أحمد يوسف أحمد (محرران)
٢٠	الأديولوجية والتنمية فى افريقيا	د. حمدى عبد الرحمن
٢١	العالمية والخصوصية فى دراسة المنطقة العربية	د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
٢٢	البحث الامبريقى فى العلوم السياسية	د. ودودة بدران (محرر)
٢٣	النظام السياسى المصرى: التغير والاستمرار	د. على الدين هلال (محرر)
٢٤	سياسة مصر الخارجية فى عالم متغير	د. أحمد يوسف أحمد (محرر)
٢٥	مصر وتحديات التسعينات	د. عبد المنعم سعيد (محرر)
٢٦	معجم النظم السياسية الليبرالية	د. حسن نافعة
٢٧	سياسة التعليم الجامعى فى مصر	د. أمانى قنديل (محرر)
٢٨	الوطن العربى فى عالم متغير	د. نازلى معوض (محرر)
٢٩	التوظف الحكومى فى مصر	د. السيد عبد المطلب غانم (محرر)
٣٠	الدور السياسى للأزهر (١٩٥٢-١٩٨١)	د. ماجدة على صالح ربيع
٣١	الانعكاسات الدولية والاقليمية لأزمة الخليج	د. أحمد الرشيدى (محرر)
٣٢	الكويت وتحديات مرحلة إعادة البناء	مجموعة باحثين
٣٣	اقترابات البحث فى العلوم الاجتماعية	د. ودودة بدران (محرر)
٣٤	الدولة والنظام العالمى: مؤثرات التبعية ومصر	د. أحمد ثابت
٣٥	تطور علاقة مصر بالجماعة الاقتصادية الاوروبية (١٩٨٩ - ١٩٩٠)	د. ودودة بدران (محرر)
٣٦	تصميم البحوث فى العلوم الاجتماعية	د. ودودة بدران (محرر)
٣٧	حرب الخليج والسياسة المصرية	د. مصطفى علوى (محرر)
٣٨	حتى لا تنشب حرب عربية عربية أخرى	د. مصطفى كامل السيد (محرر)
٣٩	حدود مصر الدولية	د. أحمد عبد الونيس شتا (محرر)
٤٠	قضايا نظرية فى السياسة المقارنة	د. عبد الغفار رشاد (محرر)
٤١	الادارة الأمريكية الجديدة والشرق الأوسط	د. هالة سعودى (محرر)
٤٢	التحولات الديمقراطية فى الوطن العربى	د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)
٤٣	مصر وأمن الخليج بعد الحرب	د. مصطفى علوى (محرر)
٤٤	جامعة الدول العربية	أ. جميل مطر وآخرون

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
٤٥	الكويت من الامارة إلى الدولة	د. أحمد الرشيدى (محرر)
٤٦	السياسات الخارجية للدول العربية	د. بهجت قرنى د. على الدين هلال (محرران)
٤٧	دليل تقييم كفاءة التنظيم فى المنظمات العامة	د. أحمد رشيد
٤٨	العلاقات العربية – الافريقية	د. اجلال رأفت (محرر)
٤٩	المفاوضات العربية – الاسرائيلية ومستقبل السلام فى الشرق الأوسط	د. مصطفى علوى (محرر)
٥٠	النظام العالمى الجديد	د. محمد السيد سليم (محرر)
٥١	ماذا يعنى خريج علوم سياسية	د. على الصاوى
٥٢	التحول الديمقراطى فى المغرب	د. أحمد ثابت
٥٣	اتجاهات جديدة فى الإدارة بين النظرية والتطبيق	د. عطية حسين أفندى
٥٤	الجماعة الأوربية المانيا ومصر	د. ودودة بدران (محرر)
٥٥	السياسة والتغير الاجتماعى فى الوطن العربى	د. جلال عبدالله معوض
٥٦	الأمم المتحدة فى ظل التحولات الراهنة فى النظام الدولى	د. حسن نافعة (محرر)
٥٧	معجم المصطلحات السياسية	د. على الدين هلال (مشرف) د. نيفين مسعد (محرر)
٥٨	أمن الخليج العربى : دراسة فى الإدراك والسياسات	د. عبدالمنعم المشاط (محرر)
٥٩	التطور السياسى فى مصر ١٩٨٢ – ١٩٩٢	د. محمد صفى الدين خربوش (محرر)
٦٠	الثقافة السياسية فى مصر بين الاستمرارية والتغير	د. كمال المنوفى ، د. حسنين توفيق (المحرران)

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
٦١	التعليم والتنشئة السياسية فى مصر	د. كمال المنوفى (محرر)
٦٢	منظمة المؤتمر الإسلامى فى عالم متغير	د. محمد السيد سليم (محرر)
٦٣	الدور الاقليمى لمصر فى الشرق الأوسط	د. عبد المنعم المشاط (محرر)
٦٤	المرأة المصرية والعمل العام: رؤية مستقبلية	د. علا ابو زيد (محرر)
٦٥	إصلاح الامم المتحدة	د. حسن نافعة
٦٦	الحركات الأسلامية فى عالم متغير	د. علا أبو زيد (محرر)
٦٧	المصالحة العربية الرؤي - الآليات - احتمالات النجاح	د. محمد صفي الدين خربوش (محرر)
٦٨	السياسة والنظام المحلى في مصر	د. السيد عبدالمطلب غانم (محرر)
٦٩	ظاهرة العنف السياسي من منظور مقارن	د. نيفين عبدالمنعم مسعد (محرر)
٧٠	النخبة السياسية في العالم العربي	د. علي الصاوى (محرر)
٧١	التحليل السياسي الامبريقي : طرق البحث في العلوم السياسية	مجموعة مترجمين
٧٢	مصر والقوى الكبرى فى النظام الدولى الجديد	د. أحمد الرشيدى (محرر)
٧٣	الانتخابات الاسرائيلية «الكنيست الرابعة عشر ١٩٩٦» ومستقبل التسوية	د. عبدالعليم محمد
٧٤	قضايا الخصخصة فى مجلس الشعب المصرى	د. عزة وهبى د. ودودة بدران (محرران)
٧٥	تطور النظام السياسى فى مصر ١٨٠٣ - ١٩٩٧	د. على الدين هلال
٧٦	منظمة المؤتمر الإسلامى : دراسة قانونية- سياسية فى ضوء قانون المنظمات الدولية	د. أحمد الرشيدى

رقم الإيداع بدار الكتب

١٠٩٥٨/٩٧

I.S.B.N.

977 – 223 – 285 - 5

